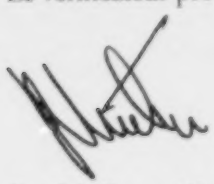
Rapport annuel 2004 du **Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario** à l'Assemblée législative

105-01658/

À l'honorable Président de l'Assemblée législative

À titre de remplaçant autorisé du vérificateur provincial, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le Rapport annuel du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario en vue de sa présentation à l'Assemblée législative en conformité avec les dispositions de l'article 12 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Le vérificateur provincial adjoint,



Jim McCarter, CA

Automne 2004

Copies of this report are available for $7.50 from the Ontario Government Bookstore, 880 Bay Street, Toronto, or by writing to Publications Ontario, 50 Grosvenor Street, Toronto, Ontario, M7A 1N8. Telephone (416) 326-5300. Toll-free long distance 1-800-668-9938. An electronic version of this report is available on the Internet at **http://www.auditor.on.ca**

On peut se procurer des exemplaires de ce document, en français, au prix de 7,50 $ à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto, ou en écrivant aux Services des publications, 50, rue Grosvenor, Toronto (Ontario), M7A 1N8. Téléphone : 416 326-5300. Appels interurbains sans frais : 1 800 668-9938. On trouvera une version électronique de ce document sur Internet à l'adresse suivante : **http://www.auditor.on.ca**

©2004, Queen's Printer for Ontario
Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISSN 0843-722X

Table des matières

Chapitre un : Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources 1

Chapitre deux : Vers une plus grande obligation de rendre compte 21

Chapitre trois : Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources 30

Procureur général

3.01 Bureau du Tuteur et curateur public 32

Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines

3.02 Renouvellement des ressources humaines 55

Services sociaux et communautaires

3.03 Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées 85

Environnement

3.04 Programme sur la qualité de l'air 124

3.05 Programme des eaux souterraines 161

Finances

3.06 Programme des droits de cession immobilière 190

Santé et Soins de longue durée

3.07 Services communautaires 212

3.08 Établissements de santé autonomes 239

Travail

3.09 Programme des droits et responsabilités en matière d'emploi 266

3.10 Programme de santé et sécurité au travail 286

Secrétariat du Conseil de gestion

3.11 Cartes d'achat 309

3.12 Frais de déplacement et dépenses connexes 327

Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario et ministères de la Culture et des Finances

3.13 Crédits d'impôt visant les médias 349

Transports

3.14 Entretien du réseau routier provincial 369

Chapitre quatre : Suivi des recommandations du *Rapport annuel 2002* 397

Services sociaux et communautaires

4.01 Programme Ontario au travail 398

Finances

4.02 Imposition des corporations 408

Santé et Soins de longue durée

4.03 Services communautaires de santé mentale 417

4.04 Établissements de soins de longue durée 425

Secrétariat du Conseil de gestion

4.05 Prestation électronique des services 435

Secrétariat du Conseil de gestion et ministères de l'Environnement, des Finances, de la Santé et des Soins de longue durée, des Richesses naturelles et de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

4.06 Services de consultation 447

Richesses naturelles

4.07 Programme de Parcs Ontario 459

Sécurité communautaire et Services correctionnels

4.08 Programme de services communautaires 466

4.09 Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées 473

Tourisme et Loisirs

4.10 Programme du tourisme 479

Formation, Collèges et Universités

4.11 Division de la formation 492

Chapitre cinq : Comptes publics de la province 503

Chapitre six : Bureau du vérificateur provincial 524

Chapitre sept : Comité permanent des comptes publics 547

Annexes

Annexe un : Organismes de la Couronne 553

Annexe deux : Sociétés relevant de la Couronne 555

Annexe trois : Arrêtés du Conseil du Trésor 558

Annexe quatre : *Loi sur la vérification des comptes publics* 561

CHAPITRE UN

Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources

APERÇU

LES BONNES DÉCISIONS NÉCESSITENT DE BONNES INFORMATIONS

Ceci est mon deuxième rapport à l'Assemblée législative à titre de vérificateur provincial par intérim. Les conclusions de ces deux rapports et des rapports des trois années précédentes, période durant laquelle j'occupais le poste de vérificateur provincial adjoint, m'ont amené à comprendre l'impossibilité de gérer efficacement ce qu'on ne peut mesurer. C'est-à-dire qu'à moins de disposer de données pertinentes, exactes et complètes en temps opportun, les législateurs, les ministres, les hauts fonctionnaires et leur personnel ne peuvent pas prendre les décisions qui leur permettront d'offrir le meilleur service possible au public, de la manière la plus rentable.

Pour prendre la meilleure décision, il faut avoir les informations voulues au bon moment. Pour beaucoup trop de programmes – programmes auxquels sont affectés des milliards de dollars chaque année – les décideurs n'ont pas accès à ces informations. Nous avons découvert que l'information concernant les services fournis, les bénéficiaires, les coûts et les résultats obtenus n'était pas toujours disponible. Bien que les gestionnaires puissent prendre des décisions judicieuses en se basant sur leur expérience et leur jugement, ils courent un risque beaucoup plus élevé de faire les mauvais choix en l'absence d'informations fiables.

Il est particulièrement important d'avoir accès à des renseignements dignes de foi sur les services fournis par l'entremise du secteur parapublic. Plus de 50 % des dépenses annuelles du gouvernement sont engagées par des organismes de ce secteur tels que les hôpitaux, les conseils scolaires, les universités et des milliers d'autres organisations locales.

Pour optimiser les services financés et assurés par ces organismes, il faut des mécanismes efficaces de surveillance et de reddition de comptes, lesquels doivent être basés sur des informations fiables.

Lacunes en matière d'information constatées cette année

Bon nombre des systèmes d'information de gestion appuyant les programmes vérifiés cette année ne pouvaient pas fournir les renseignements dont la direction et le personnel des programmes avaient besoin. Par exemple :

- Le ministère des Services sociaux et communautaires disposait d'un nouveau système de technologie de l'information appuyant le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, que nous avons vérifié, ainsi que le programme Ontario au travail. Le système, auquel il manquait des contrôles internes clés, ne satisfaisait pas les besoins en information de ses utilisateurs et continuait de commettre des erreurs et d'omettre des renseignements pour des raisons inexplicables.
- Le ministère de l'Environnement est chargé de gérer et de protéger les eaux souterraines et d'en promouvoir l'utilisation durable. Or, il ne dispose pas d'une information adéquate concernant la profondeur et les limites des aquifères de l'Ontario ainsi que l'impact des contaminants et autres menaces sur la durabilité des ressources en eaux souterraines.
- Le ministère des Finances a reçu environ 1 milliard de dollars de droits de cession immobilière. Teranet, une entreprise du secteur privé, perçoit 77 % de ces droits. Au moment de notre vérification, le ministère ne jouissait pas d'un accès suffisant aux données de Teranet, et ses propres informations ne lui permettaient pas de s'assurer que tous les droits exigibles étaient perçus et que toutes les sommes perçues lui étaient versées.
- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a accordé 1,6 milliard de dollars de subventions à des organisations locales pour la prestation de soins de santé, de services de ménage et d'autres services de soutien à des personnes âgées ou handicapées afin de leur permettre de continuer à vivre chez elles. L'information requise pour surveiller et gérer ces services de manière efficace n'était pas encore disponible, bien que l'élaboration d'un système d'information devant fournir des données sur les services à la clientèle et les coûts connexes ait été reconnue comme une priorité élevée en 1998.
- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a transféré près de 275 millions de dollars à des établissements de santé autonomes de toute la province pour la prestation de divers services diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicaux liés à la santé. Il ne disposait toutefois pas de renseignements suffisants pour déterminer si les frais d'établissement étaient raisonnables, évaluer la demande et établir des listes d'attente.

- Le ministère du Travail est chargé de faire respecter les droits en matière d'emploi, notamment en ce qui concerne les heures de travail et heures supplémentaires, le salaire minimum, les congés parentaux et de grossesse, les jours fériés et les indemnités de vacances. Lors de notre dernière vérification des droits des employés, en 1991, nous avions indiqué qu'il fallait améliorer la technologie de l'information pour appuyer les agents d'exécution de la loi et offrir un meilleur service au public. Durant la présente vérification, nous avons constaté que les agents d'exécution de la loi avaient encore du mal à accéder à l'information requise, parce que le ministère utilisaient des documents sur papier et des systèmes informatiques non intégrés.
- Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) est chargé de choisir et de surveiller les fournisseurs du service de voyages du gouvernement – l'émetteur des cartes de paiement professionnelles et l'agence de voyages – afin d'assurer une gestion rentable des frais de déplacement. Nous avons constaté que le SCG n'obtenait pas toute l'information requise pour l'aider à gérer ces dépenses à l'échelle du gouvernement.
- Le ministère des Transports est légalement tenu d'inspecter tous les ponts appartenant à la province une fois tous les deux ans. Il engage des entrepreneurs du secteur privé pour presque tous les travaux d'entretien du réseau routier à l'échelle de la province. Ses divers systèmes d'information ne lui permettaient pas de s'assurer que tous les ponts étaient inspectés conformément aux exigences et que les inspections des travaux d'entretien effectués par les entrepreneurs étaient adéquates. On manquait également d'informations sur l'efficacité de l'entretien, par le ministère, du réseau routier de la province, mais des mesures étaient en cours pour améliorer les systèmes d'information.

PROBLÈMES NON RÉGLÉS ET PROGRÈS RÉALISÉS DEPUIS LES VÉRIFICATIONS PRÉCÉDENTES

Dans le Rapport annuel de l'an dernier, je faisais remarquer que beaucoup de problèmes signalés dans des vérifications antérieures n'avaient pas encore été résolus. Nous avons noté, encore une fois cette année, que certains ministères n'avaient pas encore réglé de manière satisfaisante les préoccupations soulevées dans le passé :

- *Ministère de l'Environnement* : Dans notre vérification de 1996, nous soulignions que de nombreuses normes de lutte contre la pollution atmosphérique devaient être révisées en profondeur. Ce problème existe toujours, tout comme le problème des certificats d'autorisation périmés qui permettent le rejet de contaminants dans l'air à des niveaux pouvant excéder les limites en vigueur. En outre, bien que le ministère ait reconnu la nécessité d'une stratégie de gestion des eaux souterraines en 1996, peu de progrès avaient été réalisés à cet égard au moment de notre vérification.
- *Ministère de la Santé et des Soins de longue durée* : Nous reprenons, dans la vérification de cette année des organismes de services communautaires de soutien, certaines des

recommandations formulées dans la vérification de 1998, dont la nécessité de normes sur les niveaux de service, d'un outil d'évaluation standard afin d'uniformiser les niveaux de service à l'échelle de la province et d'un mécanisme de répartition des fonds en fonction des besoins.

- *Ministère du Travail* : Bon nombre des préoccupations soulevées dans notre vérification de 1991 des procédures d'application des droits et responsabilités en matière d'emploi n'ont pas encore été réglées. Par exemple, le ministère faisait peu d'inspections préventives, cherchait rarement à déterminer si d'autres employés du même employeur avaient été victimes de la même infraction et n'avait pas recours aux poursuites comme moyen de dissuasion.
- *Ministère des Transports* : Dans notre rapport de vérification de 1999, nous avions conclu que les procédures ministérielles d'impartition des travaux d'entretien du réseau routier étaient insuffisantes. Dans notre vérification de cette année, nous sommes arrivés à la conclusion que les systèmes et procédures en place ne permettaient pas encore au ministère de s'assurer que le réseau routier de la province était entretenu de manière rentable.

Par ailleurs, je suis heureux d'annoncer que plusieurs ministères ont réalisé d'importants progrès dans la correction des lacunes signalées dans nos rapports antérieurs. Par exemple :

- *Bureau du Tuteur et curateur public* : Malgré nos préoccupations concernant la gestion du milliard de dollars investi pour le compte des clients, nous avons constaté que certaines améliorations avaient été apportées aux services à la clientèle depuis notre dernière vérification.
- *Ministère de la Santé et des Soins de longue durée* : Dans l'ensemble, depuis notre dernière vérification des établissements de santé autonomes, le ministère a établi des procédures adéquates pour surveiller la conformité à la loi ainsi que la délivrance des permis et le financement des établissements offrant des services diagnostiques, chirurgicaux et thérapeutiques.
- *Ministère du Travail* : Bien que certaines des préoccupations soulevées cette année ressemblent à celles formulées dans notre dernière vérification de l'application des droits en matière d'emploi, nous avons conclu dans notre vérification portant sur la santé et la sécurité au travail que les systèmes et procédures mis en place par le ministère pour réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles s'étaient améliorés depuis notre dernière vérification.
- *Ministère des Transports* : Bien que nous émettions encore des réserves concernant la surveillance des entrepreneurs, nous avons noté que le ministère avait amélioré les procédures lui permettant de s'assurer que les entrepreneurs soumissionnant les travaux d'entretien courant et les petits projets d'immobilisations possédaient les compétences requises et que les services étaient acquis en régime de concurrence.

Les vérifications initiales de certains programmes ont révélé qu'ils avaient adopté de bonnes pratiques de gestion. Par exemple, malgré l'absence de vérification antérieure du programme de cartes d'achat du gouvernement et de vérification approfondie récente des frais de déplacement, nous avons constaté que la vaste majorité des transactions étaient conformes aux exigences des directives et lignes directrices. En outre, notre vérification d'un programme relativement nouveau – les crédits d'impôt visant les médias – indiquait que certaines mesures constructives avaient été prises au cours des dernières années pour atténuer le risque que des crédits d'impôt soient accordés à tort par suite d'une fraude ou d'un abus.

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS

Comme il est expliqué au Chapitre deux de ce rapport, nous sommes très encouragés par le dépôt, le 9 décembre 2003, du projet de loi 18, intitulé Loi concernant le vérificateur provincial. Cela fait des années que nous demandons que soient apportées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* des modifications qui nous permettraient de mieux servir notre client : l'Assemblée législative.

La principale modification demandée est l'élargissement de notre mandat de vérification de l'optimisation des ressources au secteur parapublic, c'est-à-dire aux organismes recevant des fonds substantiels du gouvernement, dont les conseils scolaires, les universités, les collèges, les hôpitaux, les sociétés d'aide à l'enfance et des milliers d'organismes plus petits. Comme les subventions versées à ces organismes représentent plus de la moitié des dépenses du gouvernement provincial, nous sommes d'avis que l'absence de mandat élargi minerait gravement notre capacité à aider l'Assemblée législative à optimiser les dépenses gouvernementales.

Comme le ministre des Finances l'a déclaré lors du dépôt du projet de loi 18, les modifications « [mettront] sous les feux des projecteurs un plus grand nombre de ces organismes qui dépendent de l'argent des contribuables afin de veiller à optimiser les fonds que les Ontariennes et les Ontariens investissent dans leurs services publics ».

Nous avons bon espoir que le projet de loi recevra le soutien des trois partis politiques à l'Assemblée législative.

ÉTATS FINANCIERS DE LA PROVINCE

Rapport du vérificateur

Je suis heureux de signaler que mon rapport sur les états financiers de la province ne comporte aucune réserve et que les états financiers sont conformes aux principes comptables recommandés pour les gouvernements par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Le Chapitre cinq du rapport traite en détail de certains enjeux liés à la vérification de cette année des états financiers de la province, qui font partie des Comptes publics de l'Ontario. Il y est également question de plusieurs enjeux connexes qui auront un impact sur les futurs exercices, dont l'inclusion de l'actif, du passif, des revenus et des charges des conseils scolaires, des collèges et des hôpitaux dans les états financiers de la province à compter de 2005-2006.

RÉSUMÉS DES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Les vérifications de l'optimisation des ressources figurant au Chapitre trois du Rapport annuel sont résumées ci-après. Dans le cadre de chacune de ces vérifications, nous avons recommandé certaines améliorations et les ministères concernés se sont engagés à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

3.01 Procureur général
Bureau du Tuteur et curateur public

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Bureau) a pour responsabilités principales d'agir comme tuteur aux biens et/ou à la personne pour le compte de personnes frappées d'incapacité mentale et d'administrer la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proches connus. Il doit aussi assurer la supervision générale des œuvres de bienfaisance et des biens de ces organismes pour protéger l'intérêt du public. En 1997, il a également assumé les fonctions du comptable de la Cour supérieure de justice, qui est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées, ou déposées, à la Cour.

En 2003-2004, le Bureau comptait environ 300 employés et affichait des dépenses de fonctionnement de 27 millions de dollars. Durant cet exercice, il était chargé d'investir et de gérer un actif d'une valeur approximative de 1 milliard de dollars à titre de curateur des personnes frappées d'incapacité et des autres clients de ses divers programmes.

Nous avons conclu qu'il restait des améliorations à apporter, mais que les systèmes et procédures mis en place par le Bureau pour lui permettre de remplir son mandat de service aux clients frappés d'incapacité s'étaient généralement améliorés depuis notre dernière vérification, en 1999. Nous avons toutefois émis les réserves suivantes relativement à la gestion du milliard de dollars d'actifs confiés au Bureau pour investissement dans le cadre de ses divers programmes :

- Le candidat choisi par le Bureau pour gérer le fonds du marché monétaire diversifié et le fonds du marché monétaire canadien (50 et 300 millions de dollars, respectivement) avait toujours enregistré un rendement inférieur à celui de la plupart des autres candidats et aux points de repère du marché au cours des dix années

précédant sa sélection. En outre, après avoir obtenu le contrat pour le fonds du marché monétaire canadien, le candidat retenu a touché des frais de gestion substantiellement plus élevés que ceux demandés à l'origine, alors qu'il avait été choisi principalement en raison des modestes honoraires proposés.

- Le Bureau ne tenait pas suffisamment compte de l'état de santé et de l'âge des clients frappés d'incapacité et des enfants mineurs avant d'investir une partie considérable de leurs fonds dans des valeurs mobilières à risque élevé via son fonds d'actions diversifié.
- Le Bureau n'a pas fait tous les efforts nécessaires pour s'assurer que les portefeuilles d'investissement de ses clients étaient suffisamment diversifiés, ce qui a entraîné des pertes importantes pour certains clients. Par exemple, la valeur du portefeuille d'un client âgé a chuté de plus de 80 % en trois ans et demi, par suite d'une forte baisse de la valeur des actions d'une société dans laquelle 80 % de son actif était investi.

3.02 Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines
Renouvellement des ressources humaines

Au cours de la dernière décennie, les initiatives gouvernementales de restructuration et de remaniement des services ont réduit l'effectif de la fonction publique de l'Ontario (FPO) de plus de 20 %. Au 31 mars 2003, la FPO comptait l'équivalent d'environ 63 600 employés à temps plein fournissant des services publics par l'entremise de 30 ministères et bureaux du gouvernement. Les salaires et avantages versés à ces employés pour l'exercice 2003-2004 s'élevaient à près de 4,4 milliards de dollars.

En 1999, le Secrétariat du Conseil de gestion, qui, au moment de notre vérification, était responsable de la gestion des ressources humaines dans la FPO, a élaboré une stratégie des RH visant à réaffirmer la valeur de la fonction publique, à exploiter ses points forts et à préserver les compétences de ses effectifs dans l'avenir. Nous avons examiné les progrès réalisés depuis et conclu que le gouvernement n'avait pas suffisamment mis en œuvre les stratégies de renouvellement et de revitalisation nécessaires pour faire face aux enjeux cernés dans sa stratégie des RH. La réduction des effectifs, les restrictions de recrutement et les faibles efforts déployés pour promouvoir la FPO comme employeur de choix ont généré un effectif considérablement plus âgé que dans d'autres lieux de travail de l'Ontario. Nos principales préoccupations étaient les suivantes :

- À part un programme de stages visant à recruter des diplômés d'université et de collège, aucune initiative n'a été prise pour pallier les pénuries de compétences spécifiques. En outre, il y avait peu de garanties que les employés recevaient la formation et le perfectionnement dont ils avaient besoin.
- L'âge moyen des employés de la fonction publique continue d'augmenter. Alors que 41 % des membres du groupe des cadres supérieurs seront admissibles à la retraite au cours des dix prochaines années, seulement le tiers des ministères ont mis en place un processus de planification de la relève. Nous avons également constaté que 249 retraités,

soit 18 % du nombre total d'employés ayant pris leur retraite en 2002-2003, avaient été réengagés dans la FPO en 2002-2003.

- En 2002-2003, 89 % des nouveaux employés ont été nommés à des postes non classifiés (contractuels ou temporaires) plutôt que classifiés (permanents). Le personnel non classifié, qui est plus difficile à retenir, constitue actuellement près de 17,7 % de l'effectif de la FPO, soit près du double d'il y a dix ans.
- Le processus de planification stratégique et d'établissement de rapports sur les RH a été miné par l'absence de responsabilisation ministérielle, le manque de repères pour l'évaluation des progrès vis-à-vis des résultats et des mesures du rendement connexes, et l'absence de rapports consolidés.
- Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées accumulées par les employés de la FPO a plus que doublé depuis cinq ans. Par ailleurs, on a enregistré l'an dernier dans la FPO un nombre total de jours d'absence s'établissant en moyenne à 12 par employé, et un programme gouvernemental ciblant les employés souvent absents pouvait être amélioré.

3.03 Ministère des Services sociaux et communautaires Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

Le ministère des Services sociaux et communautaires procure une aide financière aux personnes handicapées admissibles et aux personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne sont pas admissibles aux prestations du programme fédéral de Sécurité de la vieillesse. L'aide financière accordée par le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) vise à couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, au logement, aux vêtements et aux besoins personnels.

Pour être admissibles à l'aide financière du POSPH :

- les requérants doivent démontrer qu'ils ont besoin d'aide en fournissant une preuve que leurs actifs liquides et leurs revenus ne dépassent pas les montants établis;
- la plupart des requérants doivent également se soumettre à une évaluation destinée à déterminer si leur invalidité satisfait au seuil d'admissibilité établi par le ministère.

Pour l'exercice 2003-2004, les dépenses assumées par le ministère au titre du POSPH atteignaient environ 2,5 milliards de dollars, dont quelque 176 millions de dollars au titre des frais administratifs.

Nous avons conclu que les gestionnaires du POSPH avaient amélioré le programme depuis son lancement, mais que les procédures du ministère ne permettaient toujours pas de garantir que seules les personnes admissibles recevaient le soutien financier auquel elles avaient droit. Nous avons notamment constaté que le ministère :

- n'effectuait pas toujours les évaluations initiales de l'invalidité en temps opportun, ce qui avait souvent des répercussions négatives sur les prestations versées aux requérants admissibles;

- n'avait pas mené d'enquête formelle afin de déterminer pourquoi les appels entendus par le Tribunal de l'aide sociale aboutissaient dans environ 80 % des cas à l'annulation de la décision initiale du ministère relativement à l'admissibilité;
- dans les trois quarts des dossiers examinés, n'avait pas documenté adéquatement l'admissibilité aux prestations reçues;
- n'avait pas mis en place des procédures adéquates pour recouvrer plus de 480 millions de dollars de paiements excédentaires;
- dans de nombreux cas, n'avait pas assuré le suivi de nouveaux renseignements importants qui auraient pu avoir une incidence sur l'admissibilité aux prestations.

Nous avons également remarqué que le nouveau système d'information du Modèle de prestation des services du ministère, développé en partenariat avec Accenture, ne disposait pas encore de tous les contrôles internes nécessaires, ne répondait toujours pas à certains besoins informationnels clés et continuait de générer des erreurs et d'omettre des renseignements pour des raisons inexplicables.

3.04 Ministère de l'Environnement
Programme sur la qualité de l'air

Le ministère de l'Environnement a pour mandat de protéger, de restaurer et d'améliorer l'environnement afin d'assurer la santé publique, la protection de l'environnement et la vitalité économique. L'Ontario Medical Association a estimé que la pollution de l'air en l'an 2000 pouvait entraîner 1 900 décès prématurés et 9 800 cas d'hospitalisation et que le coût de la pollution de l'air pour l'Ontario, en ce qui concerne les soins de santé et la diminution de la productivité, était de 10 milliards de dollars. En 2002-2003, le ministère a affecté environ 28 millions de dollars à des programmes et activités se rapportant directement à la qualité de l'air.

Depuis notre vérification de la Division des normes et des sciences de l'environnement en 1996, le ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives réglementaires et opérationnelles importantes destinées à réduire les aérocontaminants. Malgré ces initiatives, nous avons conclu que le ministère devait prendre d'autres mesures parce que, selon ses projections, la province ne sera pas en mesure, au cours des dix prochaines années, de respecter ses engagements nationaux et internationaux à assainir l'air en Ontario. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Depuis notre vérification de la Division des normes et des sciences de l'environnement du ministère en 1996, des normes n'ont été élaborées, mises à jour ou confirmées que pour 18 des 76 polluants atmosphériques désignés comme étant d'importance prioritaire pour l'élaboration des normes.
- Étant donné qu'aucune exigence n'est imposée pour le renouvellement périodique des certificats d'autorisation remis aux entreprises qui spécifient les limites maximales

applicables au rejet de contaminants dans l'air, de nombreux certificats reflètent les limites aujourd'hui désuètes qui étaient en vigueur au moment de leur délivrance.

- Le médecin hygiéniste de Toronto a indiqué que l'indice ministériel de la qualité de l'air ne représente pas bien les risques pour la santé associés à la pollution de l'air, car il ne tient pas compte des effets combinés de tous les polluants mesurés. Il estimait que 92 % des décès prématurés et des cas d'hospitalisation attribuables à la pollution de l'air surviennent lorsque la qualité de l'air est jugée bonne ou très bonne.
- Pour le programme Air pur, nous avons remarqué que 3 200 certificats d'émission portant des numéros uniques avaient été présentés plus de cinq fois chacun en vue du renouvellement de la plaque d'immatriculation. Qui plus est, un certificat portant un numéro unique a été présenté plus de 400 fois pour des véhicules différents. Ces certificats en double ont été acceptés aux fins du renouvellement des plaques d'immatriculation. Ces pratiques répréhensibles évidentes minent l'intégrité du programme.
- Les activités d'inspection de l'équipe SWAT du ministère ont permis de repérer de nombreuses installations non conformes. Le ministère doit toutefois améliorer les procédures de suivi qu'il a mises en place pour s'assurer que les problèmes cernés sont réglés.

3.05 Ministère de l'Environnement Programme des eaux souterraines

En ce qui concerne les eaux souterraines, le ministère de l'Environnement a pour mandat de gérer et de protéger cette ressource et d'en promouvoir l'utilisation durable. Il doit également donner suite aux recommandations formulées par le juge O'Connor de la Commission d'enquête sur Walkerton. Cette commission, qui a présenté son rapport en 2002, avait été établie à la suite des décès et des maladies causés en mai 2000 par l'eau contaminée de la ville de Walkerton. Le ministère estime qu'en 2003-2004, il a consacré quelque 18 millions de dollars aux activités liées aux eaux souterraines.

Bien qu'il ait recueilli certains renseignements, le ministère n'avait pas de vue d'ensemble de cette ressource à l'échelle de la province. Ce manque de perspective l'empêchait de déterminer s'il réussissait ou non à assurer la protection et la durabilité à long terme des eaux souterraines de l'Ontario. En général, le ministère n'avait pas mis en place de procédures suffisantes pour restaurer, protéger et améliorer les eaux souterraines. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le ministère, qui étudie les bassins versants depuis les années 1940, n'a pas encore de plans de gestion pour s'assurer que les eaux souterraines sont protégées. Il estime que sa plus récente tentative pour amener les offices de protection à élaborer des plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants se traduirait par la mise en place de 6 des 36 plans d'ici 2007-2008.

- À la faveur des pluies abondantes de mai 2000, des déchets animaux en provenance d'une ferme ont contaminé un puits municipal d'eau potable à Walkerton, faisant sept morts et causant des milliers de cas de maladies liées à l'eau. Les exploitants des 1 200 plus grandes fermes de l'Ontario sont tenus de mettre en place des plans de gestion des déchets agricoles d'ici le 1er juillet 2005. En outre, 28 500 fermes qui produisent suffisamment de déchets pour poser un problème potentiel ont jusqu'en 2008 pour mettre au point un plan de gestion des éléments nutritifs.
- Le ministère a délivré plus de 2 800 permis de prélèvement d'eau pour un total potentiel de 9 milliards de litres d'eaux souterraines par jour. Son évaluation des demandes de permis de prélèvement d'eau était inadéquate et il ne disposait pas de renseignements suffisants pour évaluer l'impact cumulatif des prélèvements sur la durabilité des eaux souterraines.

3.06 Ministère des Finances
Droits de cession immobilière

En vertu de la *Loi sur les droits de cession immobilière*, les acheteurs sont tenus de payer des droits au moment de la cession d'un intérêt à titre bénéficiaire dans un bien-fonds en Ontario. Les droits sont calculés sur la « valeur de la contrepartie » imposable – il s'agit habituellement du prix payé par l'acheteur et déclaré dans l'Affidavit sur les droits de cession immobilière rédigé par son avocat. À l'heure actuelle, les droits de cession immobilière peuvent faire l'objet d'une renonciation ou d'un remboursement jusqu'à concurrence de 2 000 $ dans le cas des accédants à la propriété qui achètent un logement neuf et qui répondent aux conditions prescrites.

Pour l'exercice 2003-2004, environ 470 000 cessions d'intérêt dans un bien-fonds ont été déclarées à la Société d'évaluation foncière des municipalités aux fins de l'évaluation foncière. Au cours des trois dernières années, le total des droits de cession immobilière perçus a augmenté de façon substantielle, passant de 600 millions de dollars en 2000-2001 à 1 milliard de dollars en 2003-2004.

Étant donné que 97 % des droits de cession immobilière sont perçus directement par Teranet – une entreprise privée – et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI), lesquels relèvent d'un autre ministère, le ministère des Finances dépend largement d'autres parties pour percevoir l'intégralité des droits de cession immobilière exigibles. Or, un tel niveau de dépendance se justifie uniquement si le ministère dispose de processus de surveillance et de vérification adéquats, surtout dans le cas de Teranet. Nous avons toutefois conclu qu'un renforcement considérable de ces processus s'imposait, pour les raisons suivantes :

- Bien que des progrès aient été faits, le ministère n'avait pas encore instauré les procédures nécessaires pour assurer une surveillance efficace de la perception et du versement des droits de cession immobilière par Teranet. À cet égard, les vérificateurs internes tant du ministère des Finances que du ministère des Services aux

consommateurs et aux entreprises ont émis l'opinion qu'il pouvait exister un risque financier en l'absence d'un accès intégral aux données de Teranet.

- Les BEI n'étaient pas tenus d'obtenir auprès des contribuables toute l'information qui leur aurait permis de s'assurer que le juste montant des droits, calculés sur la valeur de la contrepartie imposable, était versé.
- Le ministère ne s'assurait pas que les BEI lui signalaient les transactions à risque élevé pour qu'il puisse les soumettre à un examen et à une vérification éventuelle, au besoin.
- Les vérifications du ministère avaient de plus en plus tendance à mettre l'accent sur les transactions à faible risque. C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles la valeur monétaire des cotisations de vérification a diminué de 75 % au cours des dernières années.

3.07 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée Services communautaires

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le ministère) verse des paiements de transfert à 42 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et à quelque 850 organismes de services communautaires de soutien (SCS). Ces organismes offrent des services professionnels, de ménage et d'appoint à domicile aux personnes qui devraient autrement être admises dans des hôpitaux ou établissements de soins de longue durée ou y prolonger leur séjour, en plus d'aider des personnes âgées fragiles et des personnes handicapées à vivre chez elles de la manière la plus autonome possible. En 2003-2004, le ministère a octroyé environ 1,6 milliard de dollars à ces organismes.

Bien que le ministère ait lancé différentes initiatives pour mieux s'assurer que les CASC et les organismes de SCS répondent à ses attentes de manière rentable, nous reprenons dans ce rapport certaines des préoccupations soulevées dans notre *Rapport annuel 1998*. Ce rapport faisait état de la nécessité d'une formule de financement davantage axée sur les besoins évalués, de mesures permettant de démontrer que les clients reçoivent effectivement des soins de qualité, et d'un système de collecte de données sur les services fournis et les coûts engagés au niveau de chaque client. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La formule utilisée par le ministère pour déterminer le niveau de financement à offrir aux CASC et aux organismes de SCS ne permet toujours pas d'évaluer les besoins en services ou d'assurer un accès équitable aux services à l'échelle de la province.
- Entre 2001-2002 et 2002-2003, période durant laquelle on a maintenu le financement des CASC aux niveaux de 2000-2001, le nombre de visites pour soins infirmiers a diminué de 22 % et le nombre d'heures de ménage, de 30 %. Le ministère n'avait pas évalué l'impact d'une si forte baisse sur les bénéficiaires ou sur d'autres volets du régime de soins de santé.

- Le ministère n'avait pas encore élaboré de normes de service afin de déterminer si les services communautaires étaient fournis aux niveaux prévus et de manière uniforme, équitable et rentable dans toute la province.
- Le ministère devait accroître ses efforts afin d'évaluer la qualité des soins prodigués aux bénéficiaires et de vérifier la conformité à ses normes et aux lois.
- Le ministère a reconnu en 1998 que l'élaboration d'un nouveau système d'information était une priorité élevée. Malgré les progrès réalisés, l'information requise pour surveiller et gérer efficacement les services communautaires n'était pas encore disponible.

3.08 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée Établissements de santé autonomes

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée délivre des permis à environ 1 000 établissements de santé autonomes (les établissements) en Ontario et réglemente leurs activités. La majorité des établissements offrent des services diagnostiques – tels que les radiographies, les échographies, la médecine nucléaire, les épreuves fonctionnelles respiratoires et les polysomnographies (études du sommeil) – qui peuvent aider à diagnostiquer différents troubles médicaux. Au moment de notre vérification, il y avait également 24 établissements qui offraient des services chirurgicaux et thérapeutiques, tels que les traitements de dialyse, les avortements, les chirurgies de la cataracte, les chirurgies vasculaires et les chirurgies plastiques.

Les frais techniques, également appelés « frais d'établissement », payés aux établissements couvrent les coûts des services prodigués, tels que le coût de l'équipement médical et les frais d'administration et d'occupation. Pour l'exercice 2003-2004, les frais techniques versés aux établissements offrant des services diagnostiques s'élevaient à 257 millions de dollars, tandis que ceux payés aux établissements offrant des services chirurgicaux et thérapeutiques totalisaient 16 millions de dollars.

Nous sommes arrivés à la conclusion que, dans l'ensemble, le ministère avait mis en place des procédures adéquates pour assurer la conformité avec la législation et les politiques qui régissent la délivrance des permis, le financement et la surveillance des établissements. Toutefois, pour que le programme puisse remplir son mandat de façon rentable, d'autres mesures devaient être prises pour s'attaquer aux problèmes suivants, dont certains avaient été repérés dans notre dernière vérification, en 1996 :

- Le ministère n'avait toujours pas évalué la relation entre le volume de services dispensés par chaque établissement et le coût de la prestation de ces services pour déterminer si les frais d'établissement payés aux établissements de santé autonomes étaient raisonnables.
- Le ministère n'avait pas déterminé les niveaux de services qui seraient nécessaires et qui devraient être offerts afin de répondre aux besoins.

- Le ministère n'avait pas adéquatement analysé les répercussions des importantes variations régionales au chapitre des niveaux de services ni élaboré de stratégies pour s'attaquer à ce problème.
- Bien que des fonds destinés à l'élaboration d'un système de gestion des listes d'attente aient commencé à être versés en 2000, les responsables du programme ne disposaient toujours pas de données sur la durée de l'attente avant d'obtenir des services diagnostiques ou chirurgicaux/thérapeutiques.
- Le ministère n'avait pas mis en place de processus pour déterminer les services qui devraient être dispensés par des établissements de santé autonomes plutôt que par des hôpitaux.
- Le ministère n'avait toujours pas mis en œuvre de processus permettant de déterminer quels autres services dispensés ailleurs que dans des hôpitaux et des établissements de santé autonomes autorisés, tels que les échocardiogrammes, devraient être visés par la *Loi sur les établissements de santé autonomes* et ainsi assujettis à un processus approprié d'assurance de la qualité.

3.09 Ministère du Travail
Programme des droits et responsabilités en matière d'emploi

La *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* précise les droits et les normes en vigueur dans le domaine de l'emploi, dont le salaire minimum, les conditions de travail, les heures de travail et heures supplémentaires, les congés de grossesse et congés parentaux, les jours fériés, les indemnités de vacances, les préavis de licenciement et les indemnités de cessation d'emploi. L'application de la *Loi* relève du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi adopté par le ministère (le programme).

En 2003-2004, le ministère a instruit plus de 15 000 plaintes déposées par des employés et a procédé à environ 150 enquêtes préventives sur les livres de paie et les pratiques suivies en milieu de travail. Pour l'exercice 2003-2004, les crédits que le ministère a affectés au programme s'élevaient environ à 22,4 millions de dollars, dont environ 75 % ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux d'un personnel composé de près de 220 personnes.

Nous avons constaté que le ministère concentrait ses efforts presque exclusivement sur l'instruction de plaintes déposées par des particuliers contre d'anciens employeurs. Les activités d'inspection touchant la protection des droits des travailleurs laissaient donc à désirer. Bon nombre des problèmes signalés pendant la présente vérification ont également été observés lors de notre vérification, en 1991, du Programme des normes d'emploi en vigueur à ce moment-là. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que le ministère ait constaté des infractions pour 70 % des plaintes instruites, il n'étendait pas, en règle générale, son enquête aux autres employés du même employeur. Comme 90 % des requérants ne déposaient leur demande de paiement

qu'après la cessation de leur emploi, le fait d'étendre la portée de l'enquête aux autres travailleurs de l'employeur pourrait aider à protéger les droits de ces derniers.

- En raison du nombre de plaintes à résoudre, les agents n'avaient que peu de temps à consacrer aux inspections préventives des employeurs. Le fait que les inspections préventives effectuées dans le passé ont permis de découvrir des infractions dans 40 % à 90 % des cas, selon le secteur, témoigne de leur nécessité.
- Il arrivait rarement au ministère d'entamer des poursuites ou d'imposer des amendes. Nous avons trouvé des cas où l'employeur n'était pas tenu de payer une amende ou des frais d'administration, même lorsque l'infraction concernait de gros montants. L'absence de mesures punitives, qu'il s'agisse d'amendes ou de poursuites, pourrait amener certains employeurs à ne pas respecter leurs obligations légales envers les employés.
- Nous avons également relevé des faiblesses dans les efforts déployés par le ministère pour percevoir les sommes dues par des employeurs à des employés requérants. En effet, les agences de recouvrement engagées par le ministère, qui étaient censées percevoir 35 % des sommes non payées, ont enregistré un taux beaucoup plus faible, soit environ 15 %.

3.10 Ministère du Travail
Programme de santé et sécurité au travail

Le Programme de santé et sécurité au travail (le Programme) du ministère met en place, communique et applique les lois visant à réduire ou à éliminer les accidents mortels, les blessures et les maladies en milieu de travail. La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et les règlements connexes précisent les droits et responsabilités de toutes les parties présentes sur le lieu de travail et prévoient des mesures d'application en cas d'infraction volontaire à leurs dispositions. Le ministère estimait qu'environ 300 000 lieux de travail et 4,6 millions de travailleurs étaient visés par la *Loi*.

En 2003-2004, les dépenses du Programme totalisaient quelque 52 millions de dollars, dont 75 % sous forme de rémunération et d'avantages. Le ministère a conclu avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) un protocole d'entente en vertu duquel la CSPAAT doit assumer les coûts associés à l'administration de la *Loi*. En 2003-2004, la CSPAAT a remboursé des coûts d'environ 43 millions de dollars.

Nous avons conclu que, depuis notre dernière vérification du Programme, en 1996, le ministère avait apporté certaines améliorations aux systèmes et procédures employés pour faire respecter la législation sur la santé et la sécurité au travail. Nous avons toutefois repéré des points à améliorer pour que le ministère puisse s'acquitter de son mandat clé : réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- L'inventaire ministériel des lieux de travail pouvant être inspectés était incomplet. Par exemple, en décembre 2003, une tournée d'inspections éclair de 45 jours des chantiers de construction dans la région du grand Toronto a permis de repérer plus de 90 grands projets qui ne figuraient pas parmi les projets candidats à l'inspection dans la base de données du ministère.
- Le nombre d'ordonnances exécutoires délivrées aux contrevenants allait de moins de 100 à plus de 500 par inspecteur par année. Cependant, le ministère n'avait pas cherché à découvrir pourquoi cet écart était si vaste afin d'assurer l'uniformité des inspections et des ordonnances à l'échelle de la province.
- Bien que, d'après le système d'information du ministère, plus de 90 % des ordonnances délivrées pour infraction à la sécurité aient donné lieu à des mesures correctives, nous avons constaté que 30 % des dossiers connexes ne contenaient aucune preuve que des mesures correctives avaient été prises ou qu'une nouvelle inspection avait été effectuée.
- Nous avons remarqué que, dans bien des cas, les récidivistes et les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité n'avaient pas été poursuivis. À cet égard, lorsque les responsables de la tournée d'inspections éclair de 45 jours dans la région du grand Toronto ont adopté l'approche de tolérance zéro exigeant des inspecteurs qu'ils poursuivent les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées dans le cadre de cette tournée a été de près de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'année précédente.

3.11 Secrétariat du Conseil de gestion
Cartes d'achat

En 1996, le gouvernement de l'Ontario a commencé à mettre des cartes d'achat à la disposition de ses employés afin de réduire les frais administratifs liés à l'acquisition et au paiement des biens et services de faible valeur. La carte d'achat (une MasterCard) ne doit pas servir à régler les frais de déplacement et frais connexes, à payer des salaires ou à des fins personnelles. La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition des biens et services précise les modalités d'utilisation des cartes d'achat. Bien que chaque carte soit émise au nom d'un fonctionnaire, le gouvernement reste responsable des dépenses réglées par carte. En 2003-2004, année où l'on comptait en moyenne 14 600 cartes d'achat détenues par des employés de la fonction publique de l'Ontario, quelque 720 000 transactions d'une valeur totale de 144 millions de dollars ont été traitées. Les quatre ministères dont nous avons vérifié les comptes représentaient environ 60 % de ce montant.

Nous avons constaté que la vaste majorité des transactions vérifiées étaient conformes aux directives, politiques et procédures pertinentes du gouvernement. Nous avons toutefois remarqué certaines exceptions dans chacun des ministères vérifiés, dont de nombreux cas

où les documents à l'appui des dépenses étaient inexistants ou inadéquats. À notre avis, un processus adéquat d'examen et d'approbation, par la direction, des factures mensuelles aurait permis de prévenir ou de corriger une grande partie de ces exceptions. En l'absence d'un tel mécanisme de contrôle, les transactions inappropriées risquent de passer inaperçues.

Nous avons notamment détecté les exceptions suivantes :

- Les relevés mensuels n'étaient pas toujours rapprochés avec les reçus à l'appui en temps opportun, de sorte qu'il y a eu des cas où le gouvernement n'a pas pu récupérer le montant des achats qui n'auraient pas dû être imputés à une carte.
- Un certain nombre d'achats n'étant pas appuyés par des reçus, il a été impossible de déterminer ce qui avait été acheté et si les achats avaient été effectués à des fins opérationnelles.
- Certains achats n'étaient appuyés que par des reçus télécopiés ou photocopiés, ce qui fait augmenter le risque d'altérations et de paiements en double.
- Les reçus appuyant certains achats auraient soulevé des questions s'ils avaient fait l'objet d'un examen approprié par un superviseur ou un gestionnaire. Par exemple, nous avons remarqué beaucoup d'achats de nature personnelle et de frais de déplacement.
- Certains achats dépassant le plafond en dollars par transaction avaient été divisés en deux transactions ou plus.

En ce qui concerne la sélection de l'actuel fournisseur du service de carte d'achat, nous avons constaté que le SCG avait suivi un processus concurrentiel juste et transparent.

3.12 Secrétariat du Conseil de gestion
Frais de déplacement et dépenses connexes

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a la responsabilité d'élaborer les politiques ministérielles sur les frais de déplacement et dépenses connexes. Il a aussi pour tâche de négocier et de gérer les contrats ministériels concernant les services des agences de voyages et de carte de paiement, et d'offrir son aide aux ministères en vue de l'élaboration et de l'administration des méthodes et des pratiques concernant les dépenses des employés. D'après l'information transmise par les ministères pour l'exercice 2002-2003, le gouvernement a traité environ 400 000 factures directes et demandes de remboursement de frais de déplacement et dépenses connexes. Il a ainsi dépensé environ 117 millions de dollars en frais de déplacement et dépenses connexes. Les quatre ministères vérifiés représentaient plus de 50 % de ce montant.

Nous avons constaté que la majeure partie des transactions liées aux frais de déplacement et dépenses connexes étaient conformes aux politiques et procédures établies. Toutefois, nous avons remarqué un certain nombre d'écarts au sein de chacun des ministères vérifiés,

dont de nombreux cas où des demandes de remboursement avaient été approuvées et payées malgré l'absence ou l'insuffisance des documents à l'appui. Nous avons remarqué certains cas de repas excessivement chers, de location de voitures de luxe et de frais d'hébergement exorbitants. Ainsi, nous avons conclu que, pour repérer les transgressions, il fallait des processus plus minutieux et plus cohérents de vérification et d'approbation des demandes de remboursement.

Nous avons également noté des cas où des employés avaient utilisé leur carte de paiement professionnelle pour des dépenses ne se rapportant pas aux déplacements pour affaires gouvernementales et leur carte de crédit personnelle pour des dépenses liées à leurs fonctions. Les politiques gouvernementales relatives à la gestion des déplacements et aux dépenses générales découragent ces pratiques, car elles font augmenter le risque d'infraction et rendent difficile le suivi des frais de déplacement et dépenses connexes. De plus, on a pris très peu de mesures pour déterminer quels employés imputaient des dépenses personnelles à leur carte de paiement professionnelle ou étaient très en retard dans leurs paiements, et pour régler ce problème.

Enfin, nous avons remarqué que le SCG ne se procurait pas tous les renseignements nécessaires auprès des fournisseurs de services de voyage, notamment le fournisseur de la carte de paiement professionnelle et l'agence de voyages des ministères, pour mieux gérer les frais de déplacement et dépenses connexes à l'échelle du gouvernement. En outre, les conditions de rabais consentis par le fournisseur de la carte de paiement professionnelle n'étaient pas réalistes.

3.13 Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario et ministères de la Culture et des Finances Crédits d'impôt visant les médias

La province de l'Ontario offre des crédits d'impôt visant six types de médias : la production cinématographique et télévisuelle, les services de production, l'enregistrement sonore, les maisons d'édition, les effets spéciaux et l'animation informatiques, ainsi que les produits multimédias interactifs numériques. Les six crédits d'impôt sont des « crédits remboursables », c'est-à-dire que les entreprises admissibles les déduisent du montant d'impôt ontarien à payer et que le solde du crédit, le cas échéant, est versé au contribuable. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO), le ministère des Finances et le ministère de la Culture partagent les responsabilités administratives liées à ces crédits d'impôt. Depuis leur instauration en 1996, des crédits de plus de 372 millions de dollars ont été accordés aux entreprises admissibles. Bien que les six crédits aient des objectifs stratégiques différents, ils partagent des objectifs généraux de nature économique et culturelle.

Nous avons conclu que des mesures constructives avaient été prises au cours des dernières années pour atténuer le risque que des crédits d'impôt soient éventuellement accordés à tort par suite d'une fraude ou d'un abus. Toutefois, des améliorations pourraient être

apportées en ce qui concerne le respect des délais de traitement ainsi que la mesure et le compte rendu de l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs économiques et culturels. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- En raison de l'augmentation du nombre de demandes, du manque de personnel et des demandes incomplètes, environ le quart des demandes examinées avaient été approuvées par la SODIMO plus de 12 mois après leur réception. Les retards de la SODIMO dans la détermination de l'admissibilité étaient aggravés par les retards dans le traitement des demandes au ministère des Finances. Certaines entreprises ont dû attendre plus d'un an après la soumission de leur déclaration de revenus pour obtenir leur remboursement intégral.
- Bien que les trois parties responsables des crédits d'impôt visant les médias aient élaboré des mesures générales du rendement de haut niveau, des indicateurs plus précis du rendement sur les plans économique et culturel seraient plus adéquats pour mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs. Il faudrait également définir de façon plus précise les responsabilités de chacune des parties dans la mesure du rendement.

3.14 Ministère des Transports
Entretien du réseau routier provincial

Le ministère des Transports est responsable de l'entretien des routes et des ponts de la province, dont il estime la valeur à environ 39 milliards de dollars. En 2003-2004, il a affecté 241 millions de dollars aux activités d'entretien courant, comme le déneigement et le dégivrage, et 62 millions aux petits projets d'immobilisations tels que le remplissage et le bouchage des fissures. La plupart des travaux d'entretien du réseau routier sont effectués par des entrepreneurs du secteur privé engagés par le ministère.

Nous avons constaté que les systèmes et procédures du ministère lui permettaient de s'assurer que les entrepreneurs soumissionnant des travaux d'entretien courant et de petits projets d'immobilisations possédaient les compétences requises et que les services étaient acquis en régime de concurrence, mais qu'ils ne suffisaient pas à garantir la rentabilité de l'entretien du réseau routier provincial. Nous avons notamment observé que les systèmes et procédures du ministère ne lui permettaient pas de s'assurer :

- que la surveillance et l'évaluation du rendement des entrepreneurs engagés pour entretenir les routes provinciales étaient efficaces et que des mesures correctives appropriées étaient prises au besoin;
- que la priorité était accordée aux projets d'immobilisations offrant le meilleur rapport coûts-avantages; en outre, bien que le ministère sache que le report des projets d'entretien préventif et de préservation peut avoir un impact financier considérable à long terme, seulement la moitié des projets de prévention et de préservation qui, d'après ses ingénieurs, nécessitent une attention immédiate sont menés à bien chaque année;

- que tous les ponts, qu'ils relèvent de la province ou des municipalités, étaient inspectés au moins une fois tous les deux ans, comme l'exige la loi;
- que son rendement en matière de gestion efficiente et efficace du réseau routier provincial était mesuré et déclaré de façon adéquate; le ministère s'attendait toutefois à mettre en œuvre, d'ici 2007, un cadre de gestion qui lui permettrait de corriger la plupart des lacunes constatées sur le chapitre de la mesure du rendement et de l'information connexe.

Nous avons également remarqué que, d'après les mesures ministérielles de l'état des ponts et chaussées, environ 32 % des ponts provinciaux et 45 % des routes devront être remis en état ou remplacés d'ici cinq ans. Les niveaux de financement antérieurs pour les travaux de remise en état et de reconstruction – dont la moyenne des cinq dernières années s'établissait à 445 millions de dollars par an – ne seront pas suffisants pour répondre à ces besoins.

Dans son récent rapport sur la gestion des grands projets de construction routière, la Direction des services de vérification interne du ministère formulait un certain nombre d'observations pertinentes sur les processus ministériels de contrôle de la qualité et du coût des travaux de construction.

CHAPITRE DEUX

Vers une plus grande obligation de rendre compte

Dans le Chapitre deux de notre Rapport annuel, nous avions l'habitude d'aborder des questions touchant l'obligation redditionnelle au sein du gouvernement. Cette année, le chapitre porte principalement sur le projet de loi que le gouvernement a déposé et qui renforcera, s'il est adopté, la capacité du Bureau de servir l'Assemblée législative. Nous y mettons également en lumière des initiatives récentes du gouvernement qui contribuent à répondre aux recommandations formulées au cours des années précédentes pour améliorer la reddition de comptes au sein du gouvernement et dans le secteur parapublic.

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA *LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS*

Les dernières modifications apportées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* remontent à 1978. La plus importante d'entre elles était l'instauration de la vérification de l'optimisation des ressources qui autorisait ainsi le vérificateur provincial à préparer des rapports sur l'économie et l'efficience des programmes gouvernementaux et sur les procédures adoptées par les ministères pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

Depuis 1978, nous effectuons de plus en plus de vérifications de l'optimisation des ressources, en grande partie à cause de l'intérêt manifesté par le Comité permanent des comptes publics à ce sujet comme en témoignent ses audiences. À l'heure actuelle, environ les deux tiers de nos ressources de vérification sont affectées à la vérification de l'optimisation des ressources.

Les modifications de 1978 nous ont certes donné le pouvoir de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans les ministères et les organismes de la Couronne, mais sans étendre ce mandat aux organismes qui bénéficient de subventions gouvernementales, tels que les hôpitaux, les universités, les collèges, les conseils scolaires et des milliers de

petits organismes. À l'égard de ces organismes, les vérifications autorisées par la loi se résument à l'examen des livres comptables pour déterminer si les subventions accordées servent aux fins prévues. Ce genre d'examen peut donner lieu à la formulation d'observations reliées à l'optimisation des ressources, mais la vérification en soi ne peut pas être axée sur cet aspect. Notre expérience des vérifications limitées à l'examen des livres comptables exécutées entre 1984 et 1991 chez d'importants bénéficiaires de subventions dans le secteur des collèges communautaires, des universités, des hôpitaux et des conseils scolaires, nous a conduits à la conclusion que la portée de ces vérifications aux termes de la loi était trop restreinte pour qu'elles puissent servir de compte rendu significatif à l'Assemblée législative.

Vu que les subventions servant à financer les dépenses des organismes responsables de la prestation des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation et de nombreux autres services à la population ontarienne représentent plus de la moitié des dépenses gouvernementales, le Bureau est toujours d'avis que l'octroi au vérificateur législatif du pouvoir de mener des vérifications discrétionnaires de l'optimisation des ressources dans ces organismes renforcerait leur responsabilité devant l'Assemblée législative et les contribuables de la province.

Les modifications que le Bureau propose d'apporter à la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour remédier à cette situation ont fait l'objet de discussions initiales avec le Comité permanent des comptes publics dès 1989-1990. Dans un rapport adressé à l'Assemblée législative en 1990, le Comité recommandait de modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour donner au vérificateur provincial le pouvoir discrétionnaire de soumettre à des vérifications de l'optimisation des ressources n'importe quel organisme gouvernemental et tous les bénéficiaires de paiements de transfert. Au fil des années, les anciens vérificateurs provinciaux Doug Archer et Erik Peters ont tous deux fait des présentations au Comité à ce sujet. Chaque fois, le Comité a appuyé sans réserve les modifications proposées. Par ailleurs, trois projets de loi d'intérêt privé ont également été déposés à l'Assemblée législative dans ce sens.

Depuis quelques années, on remarque que les législateurs et la population, dans l'ensemble du Canada, réclament de plus en plus un renforcement des structures de reddition de comptes dans le secteur public. Or, les bureaux de vérificateurs législatifs peuvent jouer un rôle très important dans le renforcement de ces structures au sein du gouvernement. Beaucoup d'autres bureaux de vérificateurs législatifs canadiens ont déjà le pouvoir discrétionnaire, aux termes de la loi, de soumettre les bénéficiaires de subventions à des vérifications de l'optimisation des ressources. En fait, les mandats des vérificateurs généraux de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard les autorisent même à évaluer l'efficacité réelle des programmes et non seulement la pertinence des procédures adoptées pour mesurer leur efficacité.

À l'automne 2003, le ministère des Finances nous a avisés que le ministre des Finances avait décidé de déposer à l'Assemblée législative des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Nous avons eu la possibilité à ce moment-là de faire part de

nos suggestions sur le projet de loi. Le 9 décembre 2003, le ministre des Finances a déposé en première lecture le projet de loi 18, intitulé Loi concernant le vérificateur provincial. Au moment de la rédaction du présent rapport, il avait atteint l'étape de la deuxième lecture. Nous avons bon espoir qu'il sera soumis à l'examen du Comité permanent des comptes publics cet automne.

Le projet de loi 18 concorde largement avec les principes qui sous-tendent les modifications que nous proposons d'apporter à la *Loi sur la vérification des comptes publics* et avec les recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics au fil des ans. Il contient des dispositions qui, sous réserve de son adoption,

- élargiront le mandat de vérification de l'optimisation des ressources du vérificateur aux organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales, tels que les hôpitaux, les collèges, les universités, les conseils scolaires et tout autre organisme répondant à la définition de bénéficiaire d'une subvention (le mandat élargi ne s'appliquerait cependant pas aux subventions octroyées aux municipalités, mais permettrait tout de même au vérificateur de déterminer si une municipalité a affecté une subvention conditionnelle aux fins prévues);
- changeront le titre de vérificateur provincial pour celui de vérificateur général, et modifieront les autres appellations et titres correspondants;
- permettront au vérificateur d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources des sociétés contrôlées par la Couronne, telles que les nouvelles sociétés Hydro;
- modifieront la durée du mandat du vérificateur : au lieu d'autoriser le vérificateur à demeurer en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans, le mandat sera d'une durée de 10 ans et ne pourra être reconduit;
- modifieront la disposition concernant l'expression d'un avis sur les états financiers de la province pour exiger que le vérificateur indique si, à son avis, les états financiers sont présentés fidèlement et conformément aux principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés pour les gouvernements, selon l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Exception faite d'un point qui nous préoccupe, nous estimons que le projet de loi 18 contiendra les modifications nécessaires, selon nous, à certains aspects de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le point qui n'est pas modifié et qui nous cause depuis des années d'importants problèmes opérationnels concerne l'exigence réglementaire suivant laquelle les salaires de notre personnel doivent être comparables aux échelles de salaire ou aux niveaux de classification en vigueur dans la fonction publique de l'Ontario. Or, contrairement aux employés de la fonction publique, presque tous nos effectifs, à cause du travail spécialisé qu'ils font, sont des comptables professionnels – principalement des comptables agréés – qui sont en forte demande tant dans le secteur privé que dans le secteur parapublic, et dans bien des cas, les niveaux de classification du gouvernement empêchent notre Bureau de verser des salaires concurrentiels. Cette restriction de notre

capacité d'offrir à notre personnel des salaires comparables à ceux offerts sur le marché de l'emploi concurrentiel de Toronto contribue depuis des années à maintenir le taux de rotation élevé de nos effectifs professionnels. C'est un problème particulièrement grave vu l'importance que nous accordons à la vérification de l'optimisation des ressources, laquelle exige de posséder des compétences techniques et de gestionnaire que seule une longue expérience permet d'acquérir.

Nous sommes convaincus que le succès de la mise en œuvre du mandat élargi proposé dans le projet de loi 18 dépendra largement de notre capacité de conserver le personnel chevronné qui travaille au Bureau à l'heure actuelle et d'offrir des salaires concurrentiels pour attirer d'autres professionnels d'expérience.

Si l'Assemblée législative adopte le projet de loi 18 dans sa version actuelle, il importe de souligner que les pouvoirs élargis accordés pour soumettre les bénéficiaires d'une subvention à une vérification seront exercés avec beaucoup de discrétion et que ces vérifications, à l'image de toutes nos vérifications, se fonderont sur une évaluation du risque. Il est évident que ces vérifications comprendront des questions touchant l'optimisation des ressources; toutefois, la portée de notre mandat élargi et les objectifs et les approches que nous adopterons feront l'objet de discussions plus approfondies avec le Comité permanent des comptes publics et avec les représentants des organismes qui bénéficient d'une subvention.

Pour conclure, le dépôt du projet de loi 18 nous encourage énormément, car notre quête pour élargir le mandat de vérification de l'optimisation des ressources du vérificateur provincial aux organismes qui reçoivent des subventions gouvernementales a été longue et parfois ardue. Je suis donc heureux de pouvoir dire que cet objectif, qui renforcera notre capacité de servir l'Assemblée législative, semble enfin sur le point d'être atteint.

PROJET DE LOI SUR LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

Il est parfois difficile de faire la distinction entre la publicité gouvernementale et la publicité à caractère politique. Afin de pouvoir rendre des comptes au public de façon satisfaisante dans ce domaine, les législateurs et les fonctionnaires ont besoin d'outils pour faire la distinction entre la publicité gouvernementale financée en bonne et due forme par les contribuables et les communications à caractère politique ou partisanes.

En 1999, nous avons donc examiné cette question. Dans notre *Rapport annuel 1999*, nous avons souligné que la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de communication créative et de publicité ne fournissait aucun critère permettant d'établir une distinction entre la publicité gouvernementale informative et la publicité à caractère politique. En nous fondant sur l'étude des pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence, nous avons recommandé que le gouvernement, pour améliorer

l'obligation redditionnelle à l'égard du public, envisage d'établir des principes, des lignes directrices et des critères qui définiraient clairement la nature et les caractéristiques de la publicité financée par les contribuables.

En novembre 2003, nous avons appris que le gouvernement envisageait d'adopter une loi pour remédier au problème de la publicité à caractère politique et qu'il aimerait que le vérificateur provincial examine les annonces publicitaires avant leur utilisation pour garantir qu'elles ne sont pas de nature partisane.

Nous avons tenu des discussions avec le président du Conseil de gestion du gouvernement et avec le personnel du Secrétariat du Conseil de gestion au sujet du projet de loi. Le 11 décembre 2003, le président du Conseil de gestion du gouvernement a déposé à l'Assemblée législative en première lecture le projet de loi 25 intitulé Loi concernant la publicité gouvernementale. L'objet du projet de loi est d'interdire la publicité gouvernementale à caractère politique.

La publicité gouvernementale doit satisfaire aux normes suivantes proposées dans le projet de loi :

- Elle doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre l'un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, des programmes ou des services gouvernementaux existants ou proposés dont il peut se prévaloir;
  - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
  - favoriser ou opposer un comportement social particulier, dans l'intérêt public;
  - promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, étudier ou investir ou qu'il fait bon visiter.
- Elle doit comprendre une mention indiquant qu'elle a été payée par le gouvernement de l'Ontario.
- Elle ne doit pas contenir le nom, la voix ou la représentation d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député (ceci ne s'applique pas aux annonces publicitaires dont le principal auditoire vit en dehors de l'Ontario).
- Elle ne doit pas être partisane.
- Elle ne doit pas avoir comme objectif principal de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.

Les documents couverts par le projet de loi comprendraient la publicité que le gouvernement, moyennant paiement, fait diffuser à la télévision ou à la radio, fait afficher sur un panneau ou fait publier dans la presse écrite, et le matériel imprimé que le gouvernement, moyennant paiement, fait distribuer dans les foyers.

Le projet de loi ne s'applique pas à la publicité et au matériel imprimé concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques, aux avis au public exigés par la loi, aux appels d'offres du gouvernement de l'Ontario et aux offres d'emploi.

En ce qui a trait à notre Bureau, le projet de loi propose ce qui suit :

- Le Bureau du vérificateur provincial examine dans le nombre de jours prescrit les types précisés de publicité et de matériel imprimé proposés pour le gouvernement.
- Sous réserve de l'approbation de la Commission de régie interne, le vérificateur provincial peut nommer une personne pour agir à titre de Commissaire à la publicité, qui a les pouvoirs et exerce les fonctions que lui délègue le vérificateur.
- En vertu des exigences du projet de loi, une publicité examinée par le vérificateur provincial, ou par son délégué, tel que le Commissaire à la publicité, et qui est censée promouvoir des intérêts partisans ne peut être utilisée.
- Le vérificateur provincial est tenu de présenter chaque année à l'Assemblée législative un rapport sur les questions qui contreviennent à la Loi concernant la publicité gouvernementale et sur le coût total de la publicité qui est assujettie à la Loi.

Dans son explication des raisons pour lesquelles le gouvernement désire que le Bureau du vérificateur provincial remplisse cette fonction, le président du Conseil de gestion du gouvernement nous a déclaré ce qui suit :

> [Traduction]
> L'importance que le gouvernement accorde à cette initiative se vérifie dans le choix de votre Bureau, en tant que gardien du bien public, pour garantir l'intégrité de la publicité gouvernementale.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de loi 25 en était à l'étape de la deuxième lecture. Si l'Assemblée législative l'adopte, nous prévoyons que la promulgation sera progressive de manière à permettre au Bureau d'établir les processus d'examen nécessaires, notamment la nomination d'un Commissaire à la publicité.

PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES

Conformément à ce qui a été annoncé dans le Budget 2004, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée législative en première lecture, le 18 mai 2004 le projet de loi 84 intitulé Loi prévoyant la transparence et la responsabilité financières. Une fois adopté, le projet de loi abrogerait la *Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire* et, d'après le discours du budget du ministre, stipulerait que le ministère des Finances rende public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario, et que le vérificateur provincial examine le rapport pour déterminer s'il est raisonnable, puis qu'il publie une déclaration énonçant les résultats de son examen.

Le projet de loi stipulerait également que le ministre rende publics les renseignements suivants :

- un plan financier pluriannuel, dans les documents budgétaires;
- une revue de mi-exercice du plan financier;
- des révisions périodiques des renseignements sur les recettes et dépenses de l'Ontario pour l'exercice en cours;
- les comptes économiques de l'Ontario, chaque trimestre;
- une évaluation à long terme de la situation financière de l'Ontario, dans les deux ans qui suivent les élections provinciales.

Le gouvernement a également pris des mesures pour fixer la date des élections futures, dans le cadre de ses initiatives visant à renforcer la démocratie. À cet égard, le gouvernement a déposé le projet de loi 86, lequel, une fois adopté, modifierait entre autres la *Loi électorale* de façon que les élections provinciales aient lieu à intervalles de quatre ans, le premier jeudi d'octobre, à compter du 7 octobre 2007.

La date limite de publication du rapport préélectoral serait établie par règlement. On prévoirait le temps nécessaire pour permettre au vérificateur provincial d'examiner le rapport avant la date des élections.

AUTRES INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA RESPONSABILITÉ DANS LE SECTEUR PARAPUBLIC

SECTEUR DE LA SANTÉ

Dans notre *Rapport annuel 1999*, nous recommandions au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de « mettre en œuvre dès que possible un cadre de responsabilité précisant clairement ce qu'il attendait des hôpitaux ainsi que la responsabilité de ceux-ci devant le ministère ». Dans sa réponse à notre recommandation, le ministère nous avait informés qu'il était en train d'élaborer de concert avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario un cadre de responsabilité formel dont c'était justement le but et que le cadre était censé être terminé en 1999. Dans notre suivi de cette recommandation en 2001, nous avons appris qu'un cadre précisant les rôles et les responsabilités du ministère et des hôpitaux avait été élaboré, mais que la définition et la conclusion d'un accord à l'égard des attentes en matière de rendement nécessiterait des démarches supplémentaires au cours des 12 à 18 prochains mois.

Nous n'avons pas effectué d'autres vérifications dans ce domaine depuis ce moment-là, mais nous sommes encouragés par l'adoption du projet de loi 8, la *Loi de 2004 sur*

l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé, en juin 2004. La *Loi* prévoit la création du Conseil ontarien de la qualité des services de santé et fournit un cadre pour la conclusion d'ententes d'imputabilité avec les fournisseurs de ressources en santé.

En ce qui a trait au Conseil de la qualité des services de santé, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a déclaré ce qui suit :

> [Traduction]
> Le conseil fournira aux Ontariens et aux Ontariennes des données qui leur permettront d'évaluer la performance du gouvernement et de lui demander des comptes. Le Conseil ontarien de la qualité des services de santé a pour mission de servir les intérêts généraux et diversifiés des Ontariens et des Ontariennes en mesurant au moyen d'une panoplie d'indicateurs la performance de notre système de santé. Nous aurons enfin l'occasion d'évaluer une fois par année nos résultats pour noter les progrès de notre amélioration continue.

En ce qui concerne les ententes d'imputabilité, le ministre a déclaré ce qui suit :

> [Traduction]
> Les ententes d'imputabilité prévues dans le projet de loi 8 précisent les attentes de façon à procurer des avantages réciproques aux fournisseurs de services de santé et aux Ontariens et aux Ontariennes qu'ils servent. Ces ententes témoignent de rapports responsables avec nos fournisseurs de soins de santé, rapports qui, pour la première fois, relient le financement aux résultats, récompensent la performance et ont des conséquences bien réelles dans le cas d'une performance médiocre.

Nous sommes convaincus que la *Loi de 2004 sur l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé* est un pas dans la bonne direction pour répondre à notre recommandation de 1999 concernant le renforcement des mesures de reddition de comptes dans le secteur de la santé.

SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Même s'il nous a été impossible d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources dans les universités et les collèges d'arts appliqués et de technologie aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics* actuelle, nous nous sommes déjà demandé si les mécanismes de reddition de comptes entre le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et ces établissements étaient suffisants. Nous sommes arrivés à la conclusion que, tant pour les universités que pour les collèges, le ministère ne disposait pas de cadre de responsabilité permettant de garantir que ces établissements satisfaisaient de façon économique aux besoins et aux attentes de la province, bien que certains progrès aient été réalisés depuis nos examens.

Par conséquent, c'est avec intérêt que nous avons remarqué que le Budget de l'Ontario de 2004 annonçait le début d'un examen en profondeur du système d'éducation postsecondaire en Ontario. Le mandat de l'examen est de recommander au gouvernement les moyens de fournir aux Ontariens et Ontariennes un système d'éducation postsecondaire responsable, abordable et de haute qualité. L'un des objectifs clés de l'examen est l'élaboration d'un cadre d'évaluation de la responsabilité et de la performance à l'appui des recommandations sur la conception du système et les modèles de

financement. Les recommandations finales de l'examen sont censées être présentées au gouvernement en janvier ou février 2005.

En ce qui a trait au secteur de l'éducation élémentaire et secondaire, le ministre de l'Éducation a annoncé en juillet 2004 des mesures pour garantir que les investissements dans l'éducation de l'enfance en difficulté profitent aux élèves qui en ont besoin. Les mesures annoncées comprennent une proposition visant à créer un bureau de l'efficacité et de l'efficience au sein du ministère de l'Éducation.

Dans notre vérification de 2001 des subventions versées aux conseils scolaires pour l'éducation de l'enfance en difficulté, nous avions conclu que le cadre de responsabilisation relatif à ces subventions évoluait et souligné que le ministère prenait un certain nombre de mesures pour concevoir un système visant à assurer la prestation des services et des subventions relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté. Cependant, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires ne disposaient pas des renseignements et processus nécessaires pour déterminer si les services relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté étaient assurés de façon efficace, efficiente et en conformité avec les exigences. Par conséquent, nous sommes encouragés d'apprendre que le bureau de l'efficacité et de l'efficience collaborera avec les conseils scolaires afin de les aider à adopter des pratiques exemplaires, y compris dans le domaine des services relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté.

CHAPITRE TROIS

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources

Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités du gouvernement, de voir s'ils sont conformes aux lois et politiques pertinentes et, le cas échéant, de signaler les possibilités d'améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité de leur déroulement. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12 (2) de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité des programmes et préparer des rapports sur ceux-ci n'avaient pas été établies. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des vérifications d'optimisation menées au cours du dernier exercice.

Vu l'ampleur et la complexité des activités de la province et de son administration, il n'est ni possible ni nécessaire de procéder à la vérification annuelle de chaque programme. Le Bureau procède plutôt à des vérifications cycliques; ainsi, les principaux programmes et activités sont presque tous vérifiés tous les cinq à sept ans. Ceux vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques et les résultats des vérifications antérieures du programme.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification. Au cours de la

vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et garder les lignes de communication ouvertes. À la conclusion de la vérification sur le terrain, nous préparons une ébauche de rapport, qui est ensuite revue à l'interne puis discutée avec l'organisme vérifié. Les cadres du Bureau rencontrent la haute direction du ministère ou de l'organisme pour discuter de l'ébauche de rapport final et finaliser les réponses de la direction à nos recommandations, réponses qui sont ensuite intégrées à chacune des sections du rapport.

3.01–Bureau du Tuteur et curateur public

CONTEXTE

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Bureau) exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le Tuteur et curateur public* et de diverses autres lois provinciales. L'une de ses principales responsabilités consiste à fournir des services aux personnes frappées d'incapacité mentale :

- en agissant comme tuteur aux biens pour leur compte et/ou en prenant des décisions relatives à leurs soins personnels;
- en agissant comme décideur de dernier recours en matière de traitements pour les personnes qui ne sont pas en mesure de prendre leurs propres décisions et qui n'ont personne d'autre pour le faire à leur place.

Parmi les autres responsabilités principales du Bureau, mentionnons :

- l'administration de la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proches connus;
- le regroupement des éléments d'actif au nom de la Couronne lorsqu'on ne leur connaît aucun propriétaire ou lorsque le propriétaire est une personne morale qui n'existe plus;
- la supervision générale des œuvres de bienfaisance et des biens de ces organismes pour protéger l'intérêt du public.

En 1997, le Bureau a assumé les fonctions du comptable de la Cour supérieure de justice (alors appelé comptable de la Cour de l'Ontario), qui est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées, ou déposées, à la Cour. Ces éléments d'actif sont reçus et déboursés en vertu des jugements et ordonnances rendus par la Cour. Le comptable de la Cour supérieure de justice administre en outre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité.

Le Bureau impose des droits pour les services fournis aux clients frappés d'incapacité et pour l'administration des successions. Ces droits varient selon les montants autorisés par la loi, en fonction de la valeur des éléments d'actif, des revenus et des

services fournis. Le total des droits perçus au titre des services au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2004 s'élevait à quelque 16,5 millions de dollars. Durant cet exercice, le Bureau était chargé d'investir et de gérer un actif d'une valeur approximative de 1 milliard de dollars à titre de curateur des personnes frappées d'incapacité et des autres clients de ses divers programmes.

Le Bureau, dont l'administration centrale est située à Toronto, possède des bureaux régionaux à Hamilton, London, Ottawa et Sudbury. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, il comptait environ 300 employés et affichait des dépenses de fonctionnement de 27 millions de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le Bureau avait instauré des procédures et systèmes satisfaisants pour :

- remplir ses mandats clés, notamment en protégeant les droits et intérêts de ses clients frappés d'incapacité mentale, en administrant la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proche parent connu, et en protégeant l'intérêt du public dans les œuvres de bienfaisance;
- s'assurer que la prestation de ses services et programmes respectait les principes d'économie et d'efficience.

Nous avons concentré nos efforts de vérification sur les programmes et activités essentiels du Bureau, à savoir les services aux personnes frappées d'incapacité, l'administration des successions, les fonctions de comptable de la Cour supérieure de justice, le Programme des biens aux fins de bienfaisance et l'investissement de l'actif en fiducie. Au début de notre vérification, nous avons établi les critères qui seraient employés pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du Bureau en novembre 2003.

Notre vérification, terminée pour l'essentiel en mars 2004, englobait des entrevues, des demandes de renseignements et des discussions avec des employés du Bureau ainsi que des examens portant sur des dossiers de clients, les politiques et procédures du Bureau, et les rapports pertinents de la direction et de consultants externes. Nous avons également examiné et pris en compte les travaux effectués par le personnel de vérification interne du ministère et du Bureau afin de déterminer l'étendue de nos activités de vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous sommes arrivés à la conclusion que le Bureau avait apporté un certain nombre d'améliorations opérationnelles clés depuis notre dernière vérification, en 1999. Plus précisément :

- L'autorisation de fournir des services de tutelle était obtenue plus rapidement.
- En ce qui concerne la prestation des services aux clients frappés d'incapacité, le Bureau atteignait généralement les objectifs de rendement pour la fréquence des visites, la protection des intérêts juridiques des clients, ainsi que la protection et l'aliénation des biens.
- Les procédures de clôture dans le cadre du transfert de biens à la succession d'un client étaient satisfaisantes.
- Les décisions concernant les soins de santé étaient étayées par les rapports médicaux et autres documents requis.

Bien que la capacité du Bureau à remplir son mandat se soit améliorée au cours des cinq dernières années, nous avons repéré des secteurs où il y avait encore des améliorations à apporter. Plus précisément :

- En ce qui concerne l'administration des successions, malgré les progrès réalisés dans la recherche des héritiers des successions prises en charge, il reste un arriéré considérable.
- Malgré les mesures initiales prises pour repérer tous les enfants mineurs ayant droit aux biens détenus par le comptable de la Cour supérieure de justice dès qu'ils deviennent admissibles à leur paiement, nous avons noté un manque de suivi dans un certain nombre de cas.

En outre, en ce qui concerne la gestion du milliard de dollars de biens confiés au Bureau pour investissement dans le cadre de ses divers programmes, nous avons remarqué ce qui suit :

- Un candidat a été choisi pour gérer le fonds du marché monétaire diversifié et le fonds du marché monétaire canadien (50 et 300 millions de dollars, respectivement), bien que son rendement ait été invariablement inférieur à celui de la plupart des autres candidats et aux points de repère du marché pour les dix années précédant sa sélection. En outre, après avoir obtenu le contrat pour le fonds du marché monétaire canadien, le candidat retenu a touché des frais de gestion substantiellement plus élevés que ceux demandés à l'origine, alors qu'il avait été choisi principalement en raison des modestes honoraires proposés.
- Le Bureau ne tenait pas suffisamment compte de l'état de santé et de l'âge de ses clients frappés d'incapacité avant d'investir leurs fonds dans des valeurs mobilières

à risque plus élevé via son fonds d'actions diversifié plutôt que dans des fonds à revenu fixe.

- Le Bureau n'a pas fait tous les efforts nécessaires pour s'assurer que les portefeuilles d'investissement de ses clients étaient suffisamment diversifiés, ce qui a entraîné des pertes importantes pour certains clients. Par exemple, la valeur du portefeuille d'un client âgé a chuté de plus de 80 % en trois ans et demi, par suite d'une forte baisse de la valeur des actions d'une société dans laquelle 80 % de son actif était investi.

Nous sommes également arrivés à la conclusion que le Bureau avait instauré des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en sociétés de bienfaisance et le traitement des plaintes. Il n'avait toutefois pas assuré un suivi adéquat des œuvres de bienfaisance dont l'enregistrement avait été révoqué par l'Agence du revenu du Canada, pour veiller à ce que leurs biens soient distribués aux bénéficiaires ou transférés à leurs successeurs de manière à en prévenir l'abus ou le détournement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SERVICES AUX PERSONNES FRAPPÉES D'INCAPACITÉ

À l'exception d'une vingtaine de cas de tutelle portant sur le soin de la personne, la quasi-totalité des 9 000 clients frappés d'incapacité sont des cas de tutelle relative aux biens, ce qui oblige le Bureau à gérer leurs finances. Étant donné que ces clients n'ont personne d'autre qui est disposé et apte à prendre des décisions à leur place, la tutelle est nécessaire pour les protéger contre les risques de mauvais traitements et/ou de manque de soins. Environ 30 % de ces clients résident dans des maisons de soins infirmiers ou d'autres établissements de soins aux malades chroniques. Les autres clients habitent au sein de la collectivité dans des résidences autres que des établissements. La tutelle consiste à s'assurer que les clients reçoivent tous les revenus et prestations auxquels ils ont droit, à déterminer leurs indemnités de dépenses et besoins financiers et à établir un calendrier de paiement en fonction de ces besoins.

Pour environ 12 % des clients possédant des biens immobiliers ou d'autres biens substantiels, le personnel du Bureau doit lister et comptabiliser tous les éléments d'actif en temps opportun, prévoir l'entretien périodique et l'inspection annuelle des immeubles, et les vendre s'il y a lieu pour réduire le risque qu'ils perdent leur valeur et éviter aux clients les frais d'entretien et autres dépenses inutiles.

Notre examen des cas de tutelle indiquait que, mis à part l'investissement des biens en fiducie (voir la section « Investissement des biens en fiducie »), le Bureau avait amélioré ses services aux clients frappés d'incapacité. Nous avons notamment fait les constatations suivantes :

- Le Bureau avait obtenu l'autorisation de fournir des services de tutelle aux clients en temps opportun et conformément à ses exigences et à celles de la loi.
- Le Bureau atteignait généralement les objectifs de rendement établis pour la fréquence des visites, la rapidité d'exécution des poursuites engagées afin de protéger les intérêts des clients frappés d'incapacité, l'inspection des biens, le réacheminement des revenus, ainsi que la protection et la vente des biens.
- Le pouvoir exercé par le Bureau comme tuteur des personnes frappées d'incapacité prend fin au décès du client, lorsque le client redevient capable, ou lorsque le Bureau perd la compétence de gérer les affaires du client. À notre avis, les procédures de clôture étaient effectuées de manière appropriée et en temps opportun en ce qui concerne le transfert des biens à la succession du client, au client s'il est jugé capable, ou à un tuteur privé.

En plus de fournir des services de tutelle, le Bureau décidait également des soins à prodiguer aux personnes qui n'avaient pas de proche parent ou de personne légalement désignée, prête et disposée à prendre de telles décisions. Nous avons remarqué que ces décisions étaient étayées par des documents médicaux et autres.

ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

Le Bureau administre la succession des particuliers qui décèdent en Ontario sans testament ou sans proche parent connu, à condition que la valeur de la succession soit d'au moins 5 000 $. Pour les successions qu'il administre, le Bureau fait enquête pour déterminer si le défunt avait fait un testament, soumet à la Cour une demande d'administration de la succession, identifie et recherche les héritiers jusqu'à la génération des petits-cousins lorsque c'est possible, et distribue les éléments d'actif aux ayants droit. En retour, le Bureau touche un pourcentage de l'actif autorisé par la loi provinciale pour l'administration des fiducies. En vertu de la *Loi sur les biens en déshérence*, lorsque aucun héritier n'est retrouvé, l'actif de la succession doit être versé à la province dix ans après la date du décès.

En décembre 2003, le Bureau avait 1 785 dossiers de successions ouverts correspondant à un actif total d'environ 87 millions de dollars, comme le montre le tableau suivant.

Successions administrées en décembre 2003

Successions administrées	Nombre	Valeur
Dossiers ouverts avant 1993 (payables à la province)	460	18 000 000 $
Dossiers ouverts entre 1993 et 1998	564	21 000 000 $
Dossiers ouverts entre 1999 et 2003	761	49 000 000 $
Total	**1 785**	**87 000 000 $**

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

Recherche des héritiers

Lorsque nous avons vérifié l'administration des successions en 1999, nous étions préoccupés par le peu d'efforts déployés pour retrouver en temps opportun les héritiers des successions prises en charge avant 1996. Après notre vérification, un projet spécial a été lancé en octobre 1999 pour examiner 547 dossiers de successions dont l'actif était évalué à plus de 10 000 $. En conséquence de ce projet spécial et des efforts déployés par le personnel pour traiter les dossiers de façon plus expéditive, le Bureau a amélioré sa capacité à retrouver les héritiers en temps opportun. Cependant, notre examen des dossiers liés au projet spécial de 1999 a mis au jour un certain nombre de cas où, bien que le Bureau les ait retrouvés plus de deux ans plus tôt, les lettres de suivi avisant les héritiers de leurs droits n'avaient été envoyés qu'après la présentation de nos demandes de renseignements sur ces cas. Le Bureau a attribué ce retard en grande partie au roulement du personnel.

Une fois qu'on a retrouvé les héritiers et que la preuve de leur qualité d'héritiers a été établie, le dossier successoral est classé comme provisoirement clos jusqu'à la distribution des biens. Il n'est clos qu'après distribution de tous les biens. Notre examen indiquait une augmentation constante du nombre de dossiers clos et des sommes distribuées depuis notre vérification de 1999. Il faut toutefois noter que, depuis 1999, le Bureau a ouvert 240 dossiers et en a clos 300 en moyenne par année. Bien que cela lui ait permis de faire face à la charge de travail actuelle, il n'a réussi à clore qu'une soixantaine de dossiers additionnels par année. Comme le montre le tableau qui précède, en décembre 2003, le Bureau comptait encore près de 1 800 successions où il devait retrouver l'héritier ou distribuer les fonds. À son avis, certains de ces dossiers – par exemple, ceux retardés par des restrictions externes (comme le défaut des héritiers de soumettre les documents demandés ou les complications juridiques liées à la liquidation ou à l'administration des biens) – ne devraient pas être inclus dans l'arriéré.

Quoi qu'il en soit, vu le taux actuel de traitements, il faudrait plusieurs années pour régler la majorité des dossiers en souffrance. La situation est d'autant plus grave que la propriété des biens du défunt est dévolue à la Couronne si les héritiers ne sont pas retrouvés et les biens distribués dans les dix années suivant le décès. Bien que les transferts puissent faire l'objet d'éventuelles revendications de la part des héritiers, ces revendications sont rares, car il est peu probable que les héritiers potentiels soient au courant de ces transferts.

Recommandation

Pour s'acquitter comme il se doit de ses fonctions à titre de fiduciaire de la succession, le Bureau doit faire de plus grands efforts pour retrouver les héritiers et distribuer les biens en temps opportun.

Réponse du Bureau

Le Bureau continuera d'accroître ses efforts pour trouver les héritiers et distribuer les biens en temps opportun. Il a déjà fait beaucoup de travail à cet égard.

Au 18 août 2004, il ne manquait qu'un examen de préclôture pour finaliser plus de 400 dossiers, tandis que 219 dossiers additionnels – représentant la plupart de ce qui reste du projet spécial – en sont aux dernières étapes de l'administration. Les travaux en cours se déroulent à un rythme approprié.

Nous tenons à faire remarquer que le Bureau a pour politique de ne pas transférer les successions de plus de 10 000 $ à la Couronne avant d'avoir procédé à une recherche approfondie des héritiers potentiels, et ce, même si la complexité du dossier est telle que la recherche s'étend au-delà de la période de dix ans.

Comptable de la Cour supérieure de justice

Le comptable de la Cour supérieure de justice est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées ou déposées à la Cour. À ce titre, le Bureau ne fait pas office de tuteur mais plutôt de gardien et d'investisseur des fonds des clients. Ces fonds sont reçus et déboursés conformément aux jugements et ordonnances rendus par la Cour et en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et d'autres lois pertinentes. Le Bureau administre en outre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité (18 ans) ou au moment spécifié par la Cour.

En novembre 2003, le comptable administrait un actif d'environ 501 millions de dollars, dont 341 millions provenaient de quelque 25 500 comptes de mineurs et 160 millions, de quelque 12 500 comptes de plaideurs.

Distribution de l'actif

Dans notre vérification de 1999, nous faisions remarquer qu'une grande partie de l'actif destiné à des enfants n'avait été distribuée que bien des années après leur majorité (18 ans). En février 2000, le Bureau a lancé un projet spécial pour éliminer l'arriéré. Le projet lui a permis de distribuer environ 85 % des biens désignés en souffrance dans notre vérification. En mars 2004, il restait quelque 4,6 millions de dollars à distribuer à plus de 600 anciens enfants mineurs, dont environ 270, qui avaient droit à un total de 2 millions de dollars, étaient âgés de plus de 25 ans.

Notre vérification indiquait que les notifications initiales envoyées depuis 2000 pour informer les enfants mineurs de leurs droits étaient généralement expédiées en temps opportun. Cependant, l'envoi des avis n'était pas suivi par des efforts de recherche,

par exemple dans les registres des permis de conduire du ministère des Transports, pour trouver les enfants mineurs dont l'adresse était inconnue. Nous avons remarqué que, dans certains cas, aucune mesure de suivi n'avait été prise dans les deux ou trois années suivant la notification initiale.

Recommandation

Pour que les bénéficiaires reçoivent les fonds au moment où ils y ont droit, le Bureau doit prendre des mesures de suivi plus rigoureuses et plus expéditives afin de trouver les bénéficiaires et de distribuer les fonds qui leur sont destinés.

Réponse du Bureau

Le Bureau convient de la nécessité d'assurer un suivi en temps opportun et a pris des mesures à cette fin en mettant en place, en décembre 2003, un nouveau système de suivi pour surveiller les réponses et envoyer des rappels au personnel. Tous les comptes ont fait l'objet d'un suivi et resteront soumis à une surveillance rigoureuse.

INVESTISSEMENT DES BIENS EN FIDUCIE

À titre de fiduciaire, le Bureau gère et investit les biens en fiducie provenant de tous ses programmes afin d'obtenir un taux de rendement raisonnable tout en préservant le principal et les investissements originaux; la valeur totale des biens administrés se rapproche de 1 milliard de dollars. Dans le passé, le Bureau investissait les biens en fiducie dans les instruments de placement autorisés par l'article 3 de la *Loi sur l'administration financière* et les articles 26 et 27 de la *Loi sur les fiduciaires*. Cette loi ne permettait pas aux fiduciaires d'investir des fonds en fiducie dans des instruments de placement autres que des valeurs à revenu fixe. La *Loi sur les fiduciaires*, modifiée en juillet 1999, exige du fiduciaire qu'il applique les normes d'un « investisseur prudent » et stipule qu'il :

- doit agir avec le soin, la compétence, la diligence et le jugement dont un investisseur prudent ferait preuve en faisant des placements;
- peut placer des biens en fiducie dans tous les types de biens (y compris les actions) dans lesquels le ferait un investisseur prudent;
- doit diversifier le placement de biens en fiducie dans une mesure satisfaisante.

Reconnaissant les divers objectifs de sa clientèle, le Bureau a créé les instruments de placement suivants :

- Le **fonds diversifié** (plus de 100 millions de dollars administrés) est un portefeuille d'actions et d'obligations canadiennes et étrangères qui vise à générer

des gains en capital et à procurer un revenu stable. Pour que ses biens soient investis dans le fonds diversifié, le client doit les placer pour cinq ans ou plus, ne pas avoir besoin d'accéder au capital dans l'avenir immédiat et avoir besoin de préserver et d'accroître le pouvoir d'achat de son capital à long terme.

- Le **fonds à revenu fixe** (plus de 800 millions de dollars administrés) combine le rendement des deux fonds du marché monétaire et d'un fonds d'obligations. Tous les biens en fiducie et les fonds des clients non investis dans le fonds diversifié sont investis dans le fonds à revenu fixe.

Afin de choisir les entreprises de gestion de placements pour ces fonds, le Bureau a engagé un conseiller de l'extérieur pour qu'il l'aide à évaluer les entreprises et à négocier avec elles.

Engagement d'une entreprise de conseils en placements

Depuis 1992, le Bureau fait appel à la même entreprise de conseils en placements pour qu'elle continue de lui donner des conseils généraux sur l'investissement des fonds. Ces conseils sont censés aider le Bureau à atteindre ses objectifs et comprennent des recommandations sur la composition de l'actif, les politiques en matière d'investissements et les stratégies. L'entreprise aide également le Bureau à évaluer et à choisir les gestionnaires responsables de l'investissement de ses fonds.

La directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation stipule que les fournisseurs ne doivent pas être autorisés à obtenir un monopole dans un domaine particulier et qu'il faut éviter d'établir des relations qui engendrent une dépendance continue à l'égard d'un fournisseur particulier. Pour que tous les fournisseurs jouissent d'une chance équitable de soumissionner des contrats, la directive ajoute qu'il faut prévoir un délai suffisant (au moins 15 jours) pour permettre aux fournisseurs potentiels de préparer des propositions et de présenter des soumissions.

Le plus récent contrat de l'entreprise de conseils en placements a été octroyé en décembre 2002 à un coût d'environ 225 000 $ sur deux ans. Il faisait suite à une demande de propositions (DP) affichée sur MERX, un système électronique d'appels d'offres utilisé dans le secteur public canadien. Malgré le grand nombre d'entreprises qualifiées pour offrir des services de conseils en placements, le Bureau n'a reçu que deux soumissions en plus de celle de l'entreprise en place. Lorsque le Bureau a évalué les trois propositions, il a attribué aux deux concurrents des scores dont le total était inférieur à la note obtenue par l'entreprise en place.

Notre vérification indiquait que les fournisseurs potentiels disposaient de seulement 14 jours pour préparer une proposition et présenter une soumission. En outre, quatre de ces jours tombaient durant une période de congés religieux pour de nombreux

employés des fournisseurs potentiels, réduisant ainsi leurs chances de soumissionner le contrat. L'entreprise en place avait un autre avantage, car elle pouvait formuler une proposition plus rapidement en raison de sa connaissance de longue date du Bureau.

Nous avons découvert que l'entreprise de conseils en placements s'était inscrite à ce titre auprès de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario avant 1998, mais que son inscription était venue à expiration en mars 1998 et que l'entreprise ne l'avait pas renouvelée depuis. Les entreprises qui offrent des services de conseils en placements au Canada sont généralement inscrites à ce titre auprès de la commission des valeurs mobilières de la province desservie. D'après le Bureau, l'entreprise en question était d'avis qu'elle n'avait pas besoin de s'inscrire parce qu'elle ne donnait pas de conseils continus sur l'investissement des fonds. Cependant, mise à part l'affirmation du Bureau selon laquelle il avait engagé l'entreprise pour qu'elle lui donne des conseils continus sur l'investissement des fonds, l'inscription a pour but de garantir que les entreprises possèdent les compétences voulues pour offrir des services de conseils en placements et qu'elles se conforment aux exigences en matière de déclaration et de divulgation.

En employant la même entreprise de conseils en placements depuis 1992, le Bureau risque de créer une situation de monopole et de dépendance continue. Nous l'encourageons à veiller à ce que tous les fournisseurs aient une chance équitable de soumissionner le contrat.

Recommandation

Pour optimiser les ressources et éviter une dépendance continue à l'égard d'un fournisseur particulier, le Bureau doit établir des mécanismes qui lui permettront d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs potentiels de services de conseils en placements.

Réponse du Bureau

Bien que sa demande de propositions (DP) de 2002 relative aux services de conseils en placements ait été affichée sur MERX pour permettre un accès ouvert et équitable, le Bureau reconnaît que la période d'affichage a duré 14 jours plutôt que les 15 jours requis par la politique du Conseil de gestion. Le Bureau veillera à ce que les futures DP respectent davantage la politique du Conseil de gestion et cherchera des moyens d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs potentiels.

Sélection des gestionnaires du fonds diversifié

Au début de 2000, le Bureau a affiché une DP sur MERX en vue de la sélection de deux entreprises de gestion de placements pour le fonds diversifié, estimant que le recours à deux gestionnaires lui permettrait de diversifier les risques. Les candidats devaient présenter leurs fiches de rendement relatives aux actions et obligations canadiennes et étrangères pour les dix dernières années. Afin d'évaluer les candidats, le Bureau a établi, avec l'aide de l'entreprise de conseils en placements, des données de référence sur le rendement global combinant divers indices boursiers censés refléter les marchés d'actions et d'obligations canadiens et internationaux. Nous avons appris que l'entreprise de conseils en placements avait appliqué des critères qualitatifs additionnels – notamment en ce qui concerne la philosophie et le style de placement, les contrôles du risque, la planification de la relève, le roulement du personnel, le service à la clientèle, l'expérience et la réputation de l'entreprise – en vue de l'établissement de la liste restreinte. Des propositions ont été reçues de 15 entreprises, dont 5 ont été présélectionnées et interviewées. Des scores numériques ont été utilisés pour classer les candidats, et les deux gestionnaires ayant obtenu les scores les plus élevés ont été choisis pour gérer le fonds diversifié.

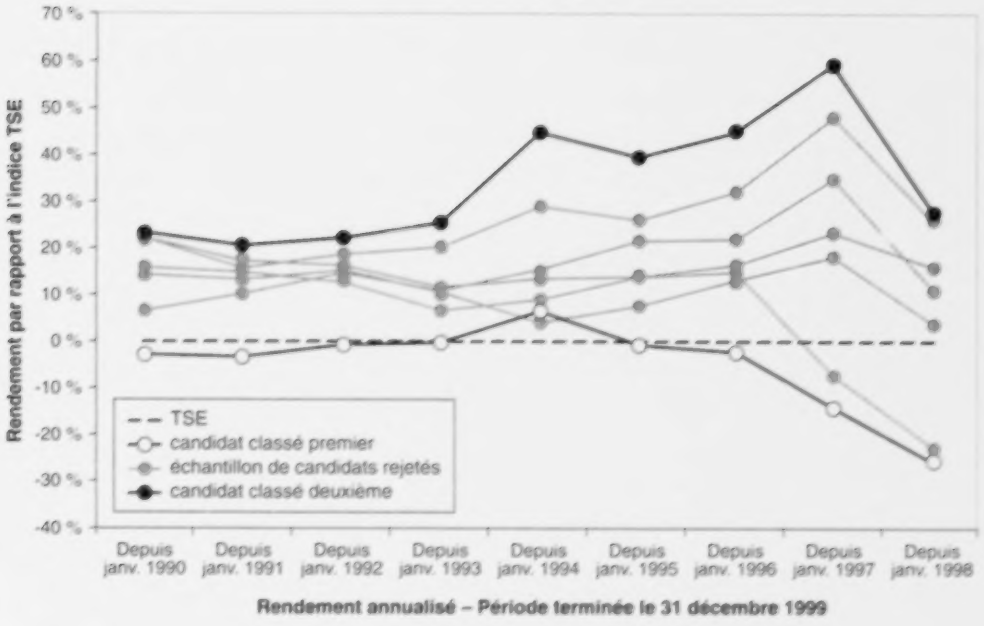
PROCESSUS DE SÉLECTION

Le Bureau a choisi deux des entreprises en lice et nous avons remarqué que celle qui s'était classée deuxième respectait toujours les critères de sélection établis par le Bureau en fonction des données repères sur le rendement, alors que le gestionnaire classé premier ne les respectait pas toujours et qu'il affichait même le rendement annualisé le plus faible de tous les candidats présélectionnés. La direction a répondu que le rendement était un facteur important dans l'évaluation des candidats, mais que :

- Le rendement ne constituait le principal facteur qu'à la première étape de la sélection. La direction nous a informés qu'elle avait fait une présélection des 15 candidats afin d'éliminer ceux dont le rendement laissait habituellement à désirer. Le rendement n'était donc plus un facteur important dans le classement des candidats présélectionnés.
- Les résultats de la présélection indiquaient que les écarts antérieurs de rendement entre les candidats présélectionnés n'étaient pas importants.

Or, en comparant le rendement antérieur des candidats, nous avons remarqué que le premier choix avait été présélectionné malgré un rendement inférieur aux données repères établies par le Bureau et aux autres candidats. Parmi les candidats présélectionnés, il affichait le rendement annualisé le plus faible et se classait 13e sur 15. En ce qui concerne le marché des actions canadiennes, le tableau suivant compare son rendement à celui de l'indice TSE 300 et d'un échantillon des meilleurs candidats sur la période de dix ans précédant sa sélection.

Comparaison du rendement du marché pour les candidats au poste de gestionnaire du fonds diversifié



Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

Comme le montre le graphique, le gestionnaire classé premier par le Bureau n'a affiché un rendement annualisé supérieur à celui de l'indice TSE 300 qu'une seule fois au cours de la période de dix ans.

Par ailleurs, son rendement était généralement inférieur aux données repères pour le marché des actions international, mais conforme aux données repères pour le marché des obligations. Il n'était toutefois pas conforme aux données repères sur le rendement annualisé global au cours des huit années précédant sa sélection.

Nous avons remarqué qu'en déclarant les résultats de la présélection, le Bureau a attiré l'attention sur des études selon lesquelles les gestionnaires qui se classent dans le premier quartile sont plus susceptibles d'afficher un rendement supérieur à l'avenir, tandis que ceux qui enregistrent un rendement inférieur ont de plus fortes chances de continuer dans la même voie. D'après notre examen du rendement annualisé des actions canadiennes choisies par chacun des deux gestionnaires, le candidat classé deuxième affichait un rendement supérieur à celui classé premier dans une proportion variant entre 22 % et 85 % – selon l'année de l'investissement initial – pour les dix années précédant sa sélection en 2000. Le processus de présélection nous semblait suspect, car il soulignait l'importance du rendement antérieur mais sans indiquer clairement que ce candidat avait habituellement un rendement inférieur.

Rendement après sélection – Fonds diversifié

Pour faciliter la comparaison du rendement après sélection, on a donné à chacun des deux gestionnaires plus de 50 millions de dollars à investir. D'août 2000 à mars 2004, leur rendement a été égal ou supérieur aux données repères du Bureau pour divers indices d'obligations et de richesses foncières.

Cependant, le rendement du gestionnaire classé premier était inférieur de 10 millions de dollars à celui du gestionnaire classé deuxième. Sur une période de trois ans et demi, ce dernier a affiché un rendement de 7,1 %, contre 1,7 % par année pour le gestionnaire classé premier.

Les sommes investies dans le fonds diversifié pour chaque client seraient divisées également entre les deux gestionnaires. Par ailleurs, seulement une partie de l'actif de ces clients serait investie dans le fonds diversifié, le reste allant dans le compte d'intérêt à revenu fixe régulier du Bureau. Pour mettre les choses en perspective, disons qu'un client ayant investi 100 000 $ dans le fonds diversifié sur la période de trois ans et demi afficherait un rendement réel de 16 000 $ (4,4 %) par an (13 000 $ du gestionnaire classé deuxième et 3 000 $ du gestionnaire classé premier). La partie des fonds non investie dans le fonds diversifié aurait procuré un rendement de 5,5 % par an dans le compte à intérêt fixe régulier du Bureau.

Recommandation

Le Bureau doit faire une évaluation critique des gestionnaires potentiels en fonction du rendement de leurs investissements et s'assurer que son processus de sélection élimine les candidats dont le rendement est généralement inférieur.

Réponse du Bureau

Les deux gestionnaires choisis avaient des styles d'investissement différents, de sorte qu'on pouvait s'attendre à ce que l'un obtienne de meilleurs résultats que l'autre dans certaines conditions du marché. On a choisi des gestionnaires de styles différents afin de réduire le risque posé par les conditions imprévisibles du marché. L'un a obtenu de bons résultats durant une période de volatilité des marchés boursiers, tandis que l'autre a affiché un rendement plus élevé dans le passé dans des conditions différentes.

Le Bureau convient que l'évaluation du rendement antérieur des candidats est une étape importante de la sélection des gestionnaires de fonds et s'efforcera de l'évaluer d'un œil plus critique à l'avenir.

Sélection des gestionnaires des fonds à revenu fixe

Avec plus de 800 millions de dollars à gérer, les fonds à revenu fixe se composent principalement de deux fonds du marché monétaire et d'un fonds d'obligations.

- Les deux fonds du marché monétaire consistent en un petit fonds américain d'environ 4 millions de dollars (surtout pour les clients possédant des devises américaines) et un fonds canadien affichant un actif d'environ 320 millions de dollars au 31 décembre 2003. Les deux fonds comprennent des bons du Trésor à court terme à revenu fixe et du papier de sociétés; ils sont conçus pour préserver le capital original et générer des revenus.
- Le fonds d'obligations comprend des obligations conçues pour générer un revenu élevé stable tout en préservant le capital original. Il est géré selon une stratégie échelonnée d'achat et de conservation, c'est-à-dire que des valeurs à revenu fixe ayant différentes dates d'échéance sont achetées et détenues jusqu'à échéance. Au 31 décembre 2003, le fonds d'obligations avait un actif d'environ 515 millions de dollars.

PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES

Afin d'optimiser les ressources et de promouvoir des relations équitables avec le secteur privé, la directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition de biens et services impose des exigences spécifiques en matière de concurrence. Elle stipule notamment que les services dont la valeur estimative totale dépasse 100 000 $ doivent être acquis par appel d'offres ouvert. Toute exception à cette règle doit être justifiée, étayée par des documents appropriés et approuvée à l'avance par l'administrateur général ou son représentant.

Nous avons remarqué que les services de gestion pour le fonds diversifié d'un peu plus de 100 millions de dollars avaient fait l'objet d'un appel d'offres ouvert mais que, pour les contrats de gestion du fonds à revenu fixe de plus de 800 millions de dollars, contrats dont la valeur totale était estimée à plus de 500 000 $ sur trois ans, la DP lancée par le Bureau au début de 2002 ne s'adressait qu'aux quatre gestionnaires administrant déjà le fonds diversifié et le fonds à revenu fixe. Rien n'indiquait que la DP avait été approuvée au préalable par le sous-procureur général et aucun document ne justifiait l'absence d'appel d'offres ouvert.

En réponse à notre question, le Bureau a indiqué qu'il ne jugeait pas nécessaire d'ouvrir la concurrence à d'autres candidats parce que les gestionnaires en place obtenaient des résultats satisfaisants, qu'ils avaient tous été engagés dans le cadre d'un appel d'offres formel et qu'ils connaissaient déjà le mandat et les objectifs du Bureau en matière d'investissements. Cependant, vu l'importance de l'actif géré du fonds à revenu fixe, nous étions préoccupés par le fait que la demande de propositions n'avait pas été étendue à un plus vaste éventail de candidats afin d'obtenir la meilleure valeur

en contrepartie des sommes dépensées et qu'elle ne constituait pas un processus pleinement ouvert et transparent.

SÉLECTION DU GESTIONNAIRE DES FONDS DU MARCHÉ MONÉTAIRE

En réponse à la DP, trois entreprises de gestion de placements, dont celle en place, ont présenté des propositions afin de gérer le fonds du marché monétaire canadien, dont l'actif dépasse 300 millions de dollars; une entreprise a refusé l'invitation. Nous avons remarqué que le premier candidat choisi pour gérer le fonds diversifié a aussi été choisi pour gérer le fonds du marché monétaire. Le Bureau a affirmé que la sélection se fondait principalement sur les frais de gestion, car les différences de rendement n'étaient pas significatives. Il a ajouté que les trois gestionnaires potentiels affichaient le même rendement sur une base annualisée de cinq ans. Cependant, le rapport comparatif du rendement utilisé par le Bureau pour choisir le gestionnaire de fonds montrait qu'au 31 mars 2002, le candidat retenu affichait le plus faible rendement annualisé pour sept des dix années précédentes.

Nous avons remarqué que le candidat choisi avait proposé des frais très intéressants de 2,2 points de base (pb) (un point de base équivaut à un centième de point de pourcentage). Le gestionnaire en place touchait 5 pb, mais il affichait un meilleur rendement pour la durée de son contrat. Pour la plupart des dix années précédentes, il avait affiché un rendement annualisé supérieur de 20 pb à celui du candidat retenu.

Après avoir soustrait la différence de frais de 2,8 pb des 20 pb de revenus additionnels, on obtient, pour le gestionnaire en place, un rendement annualisé supplémentaire net de 17,8 pb. Pour mettre cet écart en perspective, disons qu'une différence de 17,8 pb sur un fonds de 300 millions de dollars pourrait rapporter 500 000 $ de plus par année aux clients du Bureau.

Vu qu'il considérait les frais proposés comme un critère plus important que le rendement, le Bureau a demandé aux deux gestionnaires de présenter une nouvelle proposition de frais. Ni l'un ni l'autre n'a modifié sa proposition originale et le contrat a été attribué au moins-disant. Nous avons toutefois noté qu'après l'attribution du contrat, le candidat retenu a reçu des frais plus élevés que ceux demandés à l'origine. Le Bureau nous a informés que l'entreprise lui avait dit qu'elle avait fait une erreur dans le calcul des frais et qu'elle aurait dû demander 4,5 pb plutôt que 2,2 pb. Les deux parties ont trouvé un compromis et le Bureau a accepté de payer 3,3 pb pendant deux ans et 4,5 pb par la suite. Le Bureau a indiqué qu'il avait décidé de payer des frais plus élevés parce que le soumissionnaire avait fait une erreur. Cette décision nous semble douteuse pour les raisons suivantes :

- Lorsque le Bureau lui a donné la chance de présenter une nouvelle proposition, l'entreprise sélectionnée a choisi de s'en tenir à sa proposition originale.
- Le contrat a été attribué à l'entreprise uniquement parce qu'elle avait proposé des frais de 2,2 pb, son rendement étant clairement inférieur à celui du gestionnaire en place.

Rendement après sélection – Fonds à revenu fixe

Contrairement au fonds diversifié, plus modeste, qu'on a confié à deux gestionnaires afin de pouvoir comparer le rendement après sélection, les fonds à revenu fixe, d'une valeur de 800 millions de dollars, n'ont pas été conçus pour être gérés par deux gestionnaires à des fins de comparaison et de surveillance.

Dans le cas du fonds du marché monétaire, le Bureau a indiqué que l'entreprise de gestion de placements récemment choisie avait obtenu de bons résultats selon les données repères établies pour mesurer son rendement. Nous avons toutefois remarqué que ces données repères étaient basées sur l'Indice des bons du Trésor de 91 jours de Scotia Capitaux. Les indices de ce genre servent à mesurer le rendement des investissements dans les bons du Trésor pratiquement sans risque émis par les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous avons découvert que, durant le dernier trimestre de l'exercice 2003-2004, le gestionnaire avait investi à peu près la moitié du fonds dans du papier financier émis par des sociétés du secteur privé. Étant donné que les investissements sur ce marché monétaire posent un risque plus élevé et rapportent donc davantage que les bons du Trésor, l'indice des bons du Trésor ne constituait pas une mesure de rendement appropriée.

Bien que la moitié du fonds du marché monétaire du Bureau ait été investie dans du papier de sociétés à rendement plus élevé en 2003-2004, cet investissement n'a rapporté que 0,01 % de plus que l'Indice des bons du Trésor de 91 jours de Scotia Capitaux, avant que les frais de gestion ne soient pris en compte.

Le Bureau n'avait pas établi de données repères pour mesurer le rendement du fonds d'obligations. Il a indiqué qu'il ne l'avait pas fait parce que les obligations devaient être détenues jusqu'à échéance et qu'elles avaient différentes dates d'échéance. Il n'était pas encore en mesure de trouver des indicateurs de rendement appropriés.

L'absence d'indicateurs de rendement appropriés nous empêche de déterminer la prudence de la décision de détenir les obligations jusqu'à échéance. Les facteurs de rendement doivent aussi entrer en ligne de compte dans la prise des décisions en matière d'investissement. Il serait donc avantageux, à notre avis, de comparer le rendement réel du fonds aux données repères reconnues par l'industrie.

Recommandation

Afin d'améliorer le rendement pour ses clients lorsqu'il choisit des gestionnaires de placements sur les marchés monétaires, le Bureau doit :

- **avoir recours à un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert, par exemple en affichant, sur le système électronique d'appels d'offres publics, des demandes de propositions pour tous les contrats importants;**
- **évaluer les candidats d'après le rendement et les frais demandés.**

Les frais payés par le Bureau ne doivent pas être plus élevés que ceux convenus au moment de l'attribution du contrat.

Le Bureau doit également établir des indicateurs appropriés afin de mesurer le rendement de ses gestionnaires de fonds par rapport aux données repères pertinentes.

Réponse du Bureau

Le Bureau convient avec le vérificateur provincial de l'importance d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix et de promouvoir des relations équitables avec le secteur privé. Un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert est une condition essentielle à l'atteinte de cet objectif, et le Bureau veillera à ce qu'il soit utilisé à l'avenir.

Comme le fait remarquer le rapport, le gestionnaire choisi a été autorisé à augmenter ses frais, mais à un niveau inférieur à celui des frais demandés par les autres gestionnaires. Le Bureau accepte la recommandation formulée dans le rapport et reconnaît qu'il aurait dû refuser ce rajustement.

Les données repères choisies par le Bureau pour le fonds du marché monétaire sont des normes reconnues par l'industrie. Les résultats d'un sondage réalisé auprès de six grands gestionnaires canadiens représentant 20 milliards de dollars investis sur les marchés monétaires révèlent que cinq d'entre eux utilisent toujours cet indice et que le sixième utilise un indice encore plus faible.

Aucune donnée repère n'est en place pour le fonds d'obligations en raison de sa structure simple et unique. Les investissements sont détenus jusqu'à échéance. Il n'existe pas de données repères convenables. On surveille le gestionnaire du fonds d'obligations pour s'assurer que ses choix d'actions sont appropriés. Le rendement du fonds d'obligations du Bureau dépasse généralement celui des autres types d'instruments à revenu fixe comme les certificats de placement garantis et les bons du Trésor.

Le Bureau convient qu'il est très important de mettre en place des données repères et des indicateurs appropriés et s'engage à les passer en revue et à les mettre à jour à intervalles périodiques.

Investissement dans le Fonds diversifié pour certains clients

La plupart des clients du Bureau n'ayant pas de biens importants, leurs avoirs ne peuvent pas être investis dans le fonds diversifié en raison de leur besoin d'argent liquide. Par conséquent, les sommes dont disposent ces personnes sont déposées dans le fonds à revenu fixe du Bureau afin de générer un revenu d'intérêts stable.

Les clients qui possèdent des sommes importantes dont ils n'auront pas besoin pour les dépenses de la vie quotidienne pendant au moins cinq ans sont évalués aux fins de

l'investissement dans le fonds diversifié. Avant d'investir l'argent d'un client dans ce fonds à risque plus élevé, il faut procéder à un examen financier, lequel doit être préparé par un planificateur financier en collaboration avec un chargé de cas qui connaît bien la situation du client. Le rapport d'examen financier doit être remis au chargé de cas et à son chef d'équipe pour qu'ils vérifient l'exactitude des renseignements et approuvent les recommandations en matière d'investissement.

PROCESSUS D'EXAMEN ET D'APPROBATION EN VUE DE LA SÉLECTION DES CLIENTS INVESTISSEURS

Afin de vérifier si seuls les clients admissibles étaient choisis pour investir dans le fonds diversifié, nous avons passé en revue le processus de planification financière suivi par le Bureau. Nous lui avons demandé de nous fournir les dossiers de tous les clients qui avaient investi au moins 200 000 $ dans le fonds diversifié depuis sa création en août 2000 jusqu'au 31 décembre 2003. Le Bureau avait investi au moins 200 000 $ par personne dans le fonds diversifié au nom de 50 clients frappés d'incapacité et de 20 enfants mineurs, pour un total de 26 millions de dollars.

Nous n'avons trouvé que trois cas où les plans financiers établis pour les clients frappés d'incapacité avaient été soumis à l'étude des chargés de cas, et un seul cas où les recommandations d'investissement dans le fonds diversifié avaient été approuvées par un chef d'équipe. Bien que le Bureau ait rappelé à son personnel par courriel vers la fin de juillet 2000 qu'il devait examiner, signer et retourner les plans financiers sur papier, nous avons appris que les employés ne savaient pas très bien ce qu'ils devaient faire et qu'ils hésitaient à présenter des commentaires par écrit.

Le Bureau a indiqué que les procédures d'approbation documentée formelle n'ont été mises en œuvre qu'en novembre 2000, alors que la plupart des investissements des clients dans le fonds diversifié remontaient au mois d'août 2000. La documentation relative aux consultations sur ces dossiers antérieurs était donc incomplète. Notre vérification, effectuée en mars 2004, indiquait toutefois qu'aucune mesure de suivi n'avait été prise à cet égard.

Nous craignons que, sans l'apport des personnes connaissant bien la situation des clients ni l'approbation des chefs d'équipe responsables, les plans d'investissement ne conviennent pas aux clients.

Recommandation

Pour que les importantes décisions en matière d'investissement prises pour le compte des clients soient prudentes et adéquates, le Bureau doit suivre un processus approprié de consultation, d'examen et d'approbation.

Réponse du Bureau

Le Bureau souscrit à cette recommandation et veille maintenant à ce que les dossiers soient bien documentés une fois le processus de consultation et d'examen terminé.

PERTINENCE D'INVESTIR DANS LE FONDS DIVERSIFIÉ

Clients frappés d'incapacité

Pour se conformer aux lignes directrices selon lesquelles il doit y avoir de fortes chances que les fonds soient détenus pendant cinq ans ou plus et peu de chances que le client ait besoin d'accéder à son capital dans un proche avenir, le Bureau doit vérifier l'état de santé et l'âge du client avant d'investir ses avoirs dans le fonds diversifié.

Nous avons examiné les évaluations de l'état de santé et de l'âge effectuées par le Bureau pour les 50 clients frappés d'incapacité choisis pour investir dans le fonds diversifié. Notre examen a révélé que beaucoup de ces clients avaient plus de 80 ans. La plupart des évaluations supposaient que le client était en bonne santé, et le Bureau se fiait aux statistiques canadiennes relatives à l'espérance de vie selon lesquelles « une personne de 90 ans peut s'attendre à vivre encore cinq ans, une personne de 85 ans peut s'attendre à vivre encore six ans, et une personne de 80 ans peut s'attendre à vivre encore neuf ans ».

Il est inapproprié de prendre des décisions pour des clients en se basant uniquement sur des hypothèses si générales. Une approche plus acceptable et plus prudente serait d'examiner soigneusement l'état de santé de chaque client frappé d'incapacité. En fait, nous avons découvert que la moitié des 50 clients en question étaient décédés dans les trois années suivant l'investissement de leurs avoirs. L'âge moyen était de 82 ans au moment du décès et de 80 ans au moment de l'investissement initial.

Clients mineurs du comptable de la Cour supérieure de justice

Conformément aux lignes directrices de 1999, il doit être possible de détenir les fonds pendant cinq ans ou plus et le client ne doit pas avoir besoin d'accéder à son capital dans un proche avenir. En conséquence, le Bureau stipule que les sommes consignées à la Cour pour le compte d'enfants mineurs ne peuvent être investies dans le fonds diversifié que pour les enfants de 12 ans ou moins, et ce, parce que les clients ont généralement le droit d'accéder à leurs fonds lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Étant donné que les enfants mineurs deviennent souvent des clients du Bureau après avoir subi des blessures graves dans un accident et qu'ils ont de sérieux problèmes de santé, le Bureau exige qu'on évalue leur état de santé avant d'investir leur argent dans le fonds diversifié.

Notre examen des 20 enfants mineurs au nom desquels on avait investi au moins 200 000 $ dans le fonds diversifié a fait ressortir un certain nombre de cas où les lignes directrices du Bureau n'avaient pas été suivies :

- Dans 16 cas sur 20, l'état de santé du client n'avait pas été évalué ou avait été inscrit comme « inconnu ».
- Neuf des 20 clients (45 %) avaient plus de 12 ans au moment de l'investissement, et trois d'entre eux avaient 15 ans ou plus.

- Pour remplir la section du formulaire d'évaluation réservée aux considérations spéciales, les employés du Bureau étaient censés obtenir les renseignements pertinents (par exemple, l'opinion d'un membre adulte de la famille de l'enfant mineur) aux fins de l'examen financier. Or, nous avons remarqué qu'ils n'avaient consulté aucun parent ou tuteur pour se renseigner sur la situation de l'enfant.

Le Bureau a indiqué qu'il avait contacté le Bureau de l'avocat des enfants afin d'obtenir les renseignements voulus. Nous avons toutefois noté qu'en réponse à la demande de renseignements aux fins d'investissement, l'avocat des enfants avait déclaré : [*Traduction*] « Je me demande si nous ajoutons de la valeur au processus. Il y a de nombreux cas d'enfants mineurs ayant des fonds consignés à la Cour avec lesquels nous n'avons rien à voir. Nos dossiers contiennent peu de renseignements sur les enfants mineurs et leurs familles, à part ce qu'on peut déduire en examinant les transactions financières, par exemple si la pension alimentaire est versée régulièrement. »

Recommandation

Pour réduire au minimum le risque de pertes financières pour les clients par suite des fluctuations du marché à court terme, le Bureau doit améliorer ses processus d'examen, de surveillance et d'approbation et s'assurer que ses lignes directrices en matière d'investissement sont respectées.

Réponse du Bureau

En ce qui concerne les adultes frappés d'incapacité, le Bureau examine l'état de santé de chaque client avant d'élaborer un plan d'investissement en son nom. Les données sur l'espérance de vie ne sont utilisées que pour guider l'évaluation de l'âge comme facteur de risque. Le Bureau reconnaît qu'il doit améliorer son processus d'évaluation et de documentation de l'état de santé et prend des mesures à cette fin.

Pour ce qui est des enfants mineurs, depuis 2003, le Bureau a communiqué avec des parents ou tuteurs pour les informer de la façon dont les fonds de leurs enfants sont investis. Lorsqu'il envisage des investissements dans le fonds diversifié, le Bureau en avise les parents ou tuteurs et leur demande de fournir les renseignements pertinents, dont les problèmes de santé et les besoins financiers.

RÉPARTITION DE L'ACTIF

Pour se conformer à la *Loi sur les fiduciaires*, telle que modifiée en juillet 1999, les fiduciaires doivent diversifier leurs investissements. Selon l'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC), les investisseurs avisés savent qu'ils ne doivent

pas « garder tous leurs œufs dans le même panier ». L'IFIC avise les investisseurs potentiels qu'ils doivent faire preuve de prudence en répartissant leur actif entre le comptant, les investissements à revenu fixe et les actions.

L'IFIC recommande aux investisseurs d'augmenter la partie revenu fixe de leurs investissements par rapport aux actions à mesure qu'ils vieillissent. La règle générale est d'investir 100 % moins l'âge dans les actions; par exemple, une personne de 70 ans ne devrait pas avoir plus de 30 % de ses investissements dans des actions. Les investisseurs devraient également modifier la composition de leur actif en fonction de leur tolérance individuelle au risque. Une répartition appropriée permet d'optimiser le rendement et de réduire au minimum le risque de pertes dues aux fluctuations boursières. Ce principe est plus important pour les investisseurs âgés, qui ont généralement moins de temps pour se remettre des replis boursiers.

Le Bureau a mis en place une politique obligeant son personnel à revoir périodiquement l'actif des clients afin de s'assurer qu'il est bien réparti. Il reste qu'en général, le Bureau n'a pas diversifié et réparti l'actif des clients de manière conforme aux lignes directrices de l'IFIC. Nous avons notamment découvert que la moitié des avoirs des 22 clients qui étaient décédés dans les trois années suivant leurs investissements dans le fonds diversifié était investie dans des actions, alors que les lignes directrices de l'IFIC en vigueur au moment de l'investissement recommandaient un maximum de 20 %.

En outre, notre examen des dossiers des clients n'a révélé aucune vente d'actions des clients afin de réduire les risques en diversifiant leur portefeuille. Même lorsque les planificateurs financiers du Bureau conseillaient de vendre des actions, leurs recommandations n'étaient pas suivies. Certains clients aujourd'hui décédés ont subi des pertes parce que leurs avoirs, bien qu'importants, n'étaient pas suffisamment diversifiés. Le Bureau aurait eu tout le temps voulu pour diversifier leur actif, car il s'occupait d'eux depuis au moins trois ans au moment de leur décès.

Par exemple, au début de l'an 2000, le Bureau a fait une évaluation financière de la composition de l'actif d'un client âgé dont l'état de santé était jugé « de passable à médiocre » et découvert que ce dernier détenait un titre d'une valeur dépassant 3 millions de dollars, soit plus de 80 % de son actif. Nous avons remarqué que la recommandation du planificateur financier de vendre au moins 75 % de ce titre n'a jamais été mise en œuvre. En août 2000, le Bureau a prélevé 400 000 $ sur ce qui restait au client pour les investir dans le fonds diversifié. Cette décision a porté à plus de 90 % la proportion de l'actif investie sur le marché boursier, alors que l'IFIC recommande de ne pas dépasser 12 %. Au moment du décès, trois ans et demi après la recommandation de vente, le Bureau n'avait encore rien fait, et la valeur des actions détenues par le client avait baissé de plus de 80 % par rapport à la valeur enregistrée en août 2000.

Recommandation

Pour que les avoirs des clients ne soient pas exposés à des risques excessifs, le Bureau doit examiner périodiquement leurs portefeuilles et donner suite en temps opportun aux recommandations des planificateurs financiers à cet égard.

Réponse du Bureau

Le Bureau souscrit à cette recommandation. Il a accru le personnel des planificateurs financiers et donne suite à leurs recommandations en temps opportun. Il est en train d'élaborer un plan d'examen périodique des portefeuilles des clients, en commençant par les portefeuilles à risque élevé.

PROGRAMME DES BIENS AUX FINS DE BIENFAISANCE

La *Constitution du Canada* délègue aux provinces la responsabilité de superviser les œuvres de bienfaisance pour s'assurer que leurs biens sont utilisés à des fins de bienfaisance. L'autorité du gouvernement fédéral sur les organismes de bienfaisance découle principalement de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi exonère les organismes de bienfaisance enregistrés de l'impôt sur le revenu et leur permet de délivrer des reçus pour les dons. Le Programme des biens aux fins de bienfaisance du Bureau protège l'intérêt du public à l'égard des biens aux fins de bienfaisance de l'Ontario en examinant les demandes de constitution en société de bienfaisance, en donnant suite aux plaintes et aux préoccupations relatives à l'utilisation des biens aux fins de bienfaisance, et en intentant des poursuites au besoin pour protéger l'intérêt du public à l'égard des organismes de bienfaisance. La principale loi provinciale qui régit les rôles et responsabilités du Bureau dans la surveillance des biens aux fins de bienfaisance est la *Loi sur la comptabilité des œuvres de bienfaisance*.

Nous avons constaté que le Bureau avait mis en place des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en société de bienfaisance et le traitement des plaintes en temps opportun. Nous avons toutefois noté des faiblesses dans le suivi des œuvres de bienfaisance dont l'Agence du revenu du Canada (ARC) a retiré l'enregistrement afin de protéger l'intérêt du public. En effet, le Bureau ne s'est pas acquitté de son mandat de veiller à ce que les dons antérieurs à la radiation soient distribués aux bénéficiaires visés ou cédés aux organismes de bienfaisance qui ont pris la relève.

Les organismes de bienfaisance enregistrés doivent produire une déclaration de revenus annuelle et satisfaire à certaines exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant leurs dépenses et leurs activités. De temps à autre, l'ARC décide de retirer

l'enregistrement de certains organismes de bienfaisance, ce qui signifie que ceux-ci ne peuvent plus délivrer de reçus aux fins d'impôt à leurs donateurs. L'enregistrement d'un organisme de bienfaisance peut être retiré pour diverses raisons telles que la dissolution de l'organisme ou sa non-conformité aux exigences de la loi, dont la production de déclarations de revenus annuelles en temps opportun. La liste des organismes de bienfaisance dont l'enregistrement a été retiré par l'ARC est publiée dans la *Gazette du Canada*.

En septembre 2003, le Bureau a lancé un projet spécial en envoyant une lettre à environ 350 œuvres de bienfaisance ontariennes, sur un total de 1 100 organismes dont l'enregistrement avait été retiré par l'ARC entre juillet 2002 et juillet 2003. Il leur demandait d'indiquer les raisons pour lesquelles elles avaient perdu leur statut d'organisme de bienfaisance et les mesures qu'elles comptaient prendre pour liquider leurs affaires. Il leur demandait aussi de fournir le plan proposé pour distribuer leurs biens aux fins de bienfaisance aux bénéficiaires visés ou à leurs successeurs. Plus de 300 d'entre elles n'ont pas répondu à ses demandes.

À la fin de notre vérification en mars 2004, le Bureau n'avait pas établi de plans de suivi pour veiller à ce que les biens des organismes de bienfaisance ayant perdu leur statut, dont le nombre dépasse le millier, soient distribués aux bénéficiaires visés ou cédés aux organismes successeurs afin d'en prévenir l'abus ou le détournement.

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'ARC peut diffuser sur demande les lettres expliquant les motifs du retrait d'enregistrement. L'examen de ces motifs permettrait au Bureau d'axer ses efforts d'enquête sur les organismes qui présentent un risque élevé d'abus ou de détournement de leurs biens aux fins de bienfaisance. Or, le Bureau n'a jamais cherché à se renseigner sur les raisons du retrait d'enregistrement des œuvres de bienfaisance ontariennes concernées.

Recommandation

Pour que les biens aux fins de bienfaisance soient distribués aux bénéficiaires visés ou aux organismes successeurs, le Bureau doit examiner en temps opportun les raisons pour lesquelles l'Agence du revenu du Canada a retiré l'enregistrement de certaines œuvres de bienfaisance et assurer un suivi immédiat des organismes susceptibles de présenter un plus grand risque d'abus ou de détournement des dons de bienfaisance.

Réponse du Bureau

Le Bureau a engagé des consultations avec l'Agence du revenu du Canada afin d'obtenir des renseignements sur les œuvres de bienfaisance ontariennes qui ont perdu leur statut pour un motif valable et s'il existe des raisons de soupçonner que les biens aux fins de bienfaisance sont menacés. Ces renseignements permettront au Bureau d'appliquer la recommandation.

3.02–Renouvellement des ressources humaines

CONTEXTE

Au 31 mars 2003, la fonction publique de l'Ontario (FPO) comptait l'équivalent de 63 595 employés à temps plein fournissant des services publics par l'entremise de 30 ministères et bureaux du gouvernement. Les salaires et avantages payés à ces employés ou en leur nom pour l'exercice 2002-2003 s'élevaient à presque 4,4 milliards de dollars, soit 6,5 % des dépenses gouvernementales totales de 67 milliards de dollars.

Au moment de notre vérification, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), particulièrement sa Division des ressources humaines (la Division), était responsable de la gestion efficace des ressources humaines (RH) dans la FPO. Un objectif clé de la Division était de promouvoir le renouvellement des RH de la FPO afin de mettre en place des personnes possédant les compétences voulues pour s'acquitter des fonctions actuelles et éventuelles du gouvernement. Après notre vérification, ces responsabilités ont été assumées par le nouveau Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines (le Centre).

Depuis dix ans, le gouvernement s'emploie à réaliser sa vision d'une fonction publique réduite axée sur ses activités de base. Les initiatives découlant de cette vision comprennent les possibilités de retraite anticipée, la réduction des effectifs et le projet de remaniement des services locaux, dans le cadre duquel certaines fonctions gouvernementales ont été transférées aux administrations locales. Une autre stratégie clé est la diversification des modes de prestation des services (DMPS), qui suppose habituellement la prestation en sous-traitance des services anciennement offerts par un bureau ou organisme gouvernemental. Le SCG estime à plus de 75 le nombre d'initiatives de DMPS mises en œuvre à l'échelle du gouvernement.

La restructuration et le transfert de certains services ont eu un effet marqué. Entre 1995 et 2000, le nombre d'équivalents temps plein dans la FPO est passé de 81 250 à 61 800, ce qui représente une baisse de 24 %, et est resté près de ce niveau depuis.

Vers la fin des années 1990, reconnaissant les défis auxquels les employés du gouvernement faisaient face dans leur nouvel environnement de travail ainsi que la

nécessité de veiller à ce qu'ils puissent continuer d'offrir des services publics de qualité au XXIe siècle, le SCG, en consultation avec les gestionnaires des ministères et les spécialistes des ressources humaines, a élaboré une stratégie des ressources humaines pour la FPO intitulée *Building Tomorrow's Workforce Today: A Human Resources Strategy for the Ontario Public Service* (stratégie des RH de 1999). Cette stratégie visait à confirmer la valeur de la fonction publique, à faire fond sur ses points forts et à développer la capacité des employés – aujourd'hui et dans l'avenir – en énonçant un certain nombre de mesures requises pour renouveler la FPO. En 2001, le SCG s'est basé sur la stratégie des RH de 1999 pour élaborer une initiative de renouvellement intitulée *Renewing and Revitalizing Our Workforce: A Report on an Action Conference for OPS Managers* (initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001).

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le gouvernement avait mis en place des politiques et procédures adéquates pour assurer la mise en œuvre efficace des stratégies et politiques de renouvellement et de revitalisation de la FPO afin d'améliorer la qualité des services au public.

Nous avons précisé les critères à prendre en compte pour atteindre nos objectifs de vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du SCG, puis par les ministères que nous avons visités. Notre vérification couvrait la période terminée le 31 mars 2004. Elle englobait des discussions avec des employés du SCG et des ministères, ainsi que l'examen et l'analyse des politiques, procédures et autres documents pertinents du SCG et des ministères suivants : Sécurité communautaire et Services correctionnels, Santé et Soins de longue durée, Agriculture et Alimentation. Nous avons également rencontré un certain nombre de représentants des syndicats et des agents de négociation.

Outre nos entrevues et nos travaux sur place, nous avons mené un sondage auprès de quelque 2 300 employés choisis au hasard dans toute la fonction publique de l'Ontario et représentant tous les ministères et groupes professionnels sauf le groupe des cadres supérieurs (GCS) et sollicité leur opinion sur certaines questions liées aux ressources humaines. Nous avons consulté le SCG ainsi que les agents de négociation et représentants syndicaux de la fonction publique dans l'élaboration de notre sondage. Nous étions très satisfaits du taux de réponse à notre sondage (50 %) et nous avons apprécié les commentaires des employés.

Nous avons utilisé certaines techniques de vérification assistée par ordinateur pour analyser les données du Réseau d'information sur les ressources humaines du gouvernement et des systèmes de gestion de la paie des fonctionnaires.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du SCG pour réduire la portée de nos procédures, car ils n'avaient pas effectué d'examens récents dans les domaines couverts par notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Bien qu'il ait reconnu les enjeux essentiels à examiner dans sa stratégie des RH de 1999, le gouvernement n'a pas suffisamment mis en œuvre les stratégies de renouvellement et de revitalisation nécessaires pour atteindre ses objectifs. Plusieurs années de réduction des effectifs, combinées aux restrictions de recrutement et aux faibles efforts déployés pour promouvoir la FPO comme employeur de choix, ont produit un effectif considérablement plus âgé que dans d'autres lieux de travail de l'Ontario. Les progrès réalisés n'ont pas été suffisants pour surmonter ce problème démographique ni pour déterminer et obtenir les compétences requises dans le milieu de travail d'aujourd'hui et de demain.

La prestation des services publics essentiels pourrait être en danger, à moins de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des stratégies visant à recruter des travailleurs plus jeunes possédant les compétences nécessaires.

L'une des clés du succès sera de s'assurer que la direction des ministères est responsable de l'atteinte des objectifs globaux en matière de RH au même titre que le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines.

Nos principales préoccupations étaient les suivantes :

- Malgré l'intention, énoncée dans la stratégie des RH de 1999, de s'attaquer stratégiquement aux pénuries de compétences et au vieillissement des effectifs dans la FPO, aucune initiative – à part un programme de stages visant à recruter de jeunes diplômés d'université et de collège – n'a été prise pour pallier les pénuries de compétences spécifiques mentionnées dans la stratégie, et l'âge moyen des employés de la fonction publique a continué d'augmenter à peu près au même rythme qu'avant l'élaboration de la stratégie. Il s'établit aujourd'hui à 43,3 ans, comparativement à 42,8 en 1999-2000. En outre, le nombre de jeunes recrutés n'est pas suffisant; il y a moins de candidats acceptés dans le programme de stages et moins de placements pour ceux qui terminent le programme.
- Le gouvernement n'est pas suffisamment préparé pour la retraite imminente de beaucoup de ses employés. Par exemple, alors que 41 % des membres du groupe

des cadres supérieurs (GCS) pourront prendre leur retraite au cours des dix prochaines années, seulement 7 des 21 ministères ont prévu un processus de planification de la relève pour leurs postes essentiels de direction. Nous avons constaté que 249 retraités, soit 18 % du nombre total d'employés de la FPO ayant pris leur retraite en 2002-2003, avaient été réengagés en 2002-2003.

- Bien que la vaste majorité des fonctionnaires interrogés estiment apporter une importante contribution aux résidents de l'Ontario et trouvent leur travail intéressant et stimulant, 32 % d'entre eux en étaient insatisfaits. Une source majeure d'insatisfaction était l'absence de possibilités de perfectionnement professionnel. Nous avons découvert que seulement 1 employé sur 67 avait été promu l'an dernier, ce qui pourrait dénoter un environnement de travail offrant peu de possibilités d'avancement.
- Au cours de la dernière décennie, la FPO a acquis une tendance à placer les nouveaux employés à des postes non classifiés (contractuels ou temporaires) plutôt que classifiés (permanents) – tendance qui va à l'encontre de l'objectif de la stratégie des RH de 1999, à savoir mettre en place et retenir une nouvelle génération d'administrateurs publics. Le personnel non classifié constitue aujourd'hui 17,7 % de l'effectif de la FPO, comparativement à 9,1 % en 1995-1996. Sur les 11 142 employés recrutés en 2002-2003, 9 951 ou 89 % ont été engagés à titre de personnel non classifié. Comme notre sondage le confirme, le personnel non classifié est plus difficile à retenir : 55 % des répondants occupant des postes non classifiés avaient l'intention de quitter le gouvernement, contre seulement 32 % de ceux occupant des postes classifiés.
- Le processus de planification et de rapport stratégique des RH a été miné par l'absence de responsabilisation ministérielle à l'égard des objectifs globaux, le manque de repères pour l'évaluation des progrès en matière de renouvellement et de revitalisation et de mesures du rendement connexes, et l'absence de rapports consolidés sur les progrès réalisés par le gouvernement vers l'atteinte de ses objectifs liés aux RH.
- Malgré l'engagement du gouvernement à faire de la FPO une organisation axée sur l'apprentissage, il y avait peu de garanties que les employés recevaient la formation et le perfectionnement dont ils avaient besoin. L'information disponible à l'échelle de la FPO et dans les ministères est insuffisante pour déterminer le niveau et la rentabilité de la formation offerte aux employés.
- Bien que l'environnement de travail dans la FPO semble promouvoir le mieux-être en général – la plupart des employés interrogés se disaient capables de concilier leurs responsabilités professionnelles avec leurs besoins personnels et familiaux – le nombre d'heures supplémentaires payées a plus que doublé depuis 1999-2000. Il faudrait aussi mentionner les 12 jours d'absence annuels par employé, et le fait que le Programme d'encouragement à l'assiduité (PEA) du gouvernement, qui cible les employés souvent absents, pourrait être amélioré.

Réponse globale du Centre

La nomination, en avril 2004, d'un sous-ministre et d'un secrétaire associé du Conseil des ministres responsables de la stratégie des ressources humaines et de sa mise en œuvre illustre l'importance accordée par le gouvernement au travail et aux employés de la FPO. La fonction Ressources humaines de la FPO est en voie de transformation afin de permettre à l'organisation de mettre l'accent sur la politique stratégique et la capacité opérationnelle.

Le Centre considère le rapport du Bureau du vérificateur provincial comme particulièrement opportun et utile. Nous reconnaissons et apprécions l'attention prêtée par le vérificateur aux ressources humaines dans la FPO, la définition des enjeux structurels et de responsabilisation, ainsi que l'ampleur des recommandations. En fait, nous avons déjà lancé des initiatives qui donneront suite à certaines des recommandations, et d'autres initiatives sont en voie d'élaboration.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

STRATÉGIES DE RENOUVELLEMENT ET DE REVITALISATION

La planification de l'effectif liée aux objectifs opérationnels est un des outils utilisés par les organisations pour déterminer leurs futurs besoins en RH et élaborer des stratégies pour y répondre. Les efforts des cadres supérieurs de la fonction publique pour établir l'orientation et les objectifs généraux sont nécessaires pour cerner les compétences essentielles requises et veiller à ce que celles-ci soient maintenues dans l'organisation sur une base continue.

Le principal document de planification de l'effectif pour la FPO est sa stratégie des RH de 1999, qui listait les cinq plus grands défis en matière de RH pour le gouvernement :

- une pénurie de personnel qualifié;
- l'accroissement des exigences imposées à l'effectif;
- les réalités démographiques;
- le manque de souplesse organisationnelle;
- la nécessité de faire de la FPO un employeur de choix.

Pour jeter les bases du renouvellement et de la revitalisation de la FPO, on a déterminé qu'il fallait comprendre le travail et le personnel, investir dans l'apprentissage et le perfectionnement, et mettre à jour les politiques concernant les ressources humaines.

La stratégie des RH de 1999 a donné lieu à un certain nombre de développements positifs. Par exemple, le SCG a élaboré de nouvelles politiques en matière de dotation, de gestion du rendement, de formation et de perfectionnement. En 2001, le SCG s'est inspiré de la stratégie des RH de 1999 pour mettre au point l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001. Cette initiative définissait cinq résultats généraux au chapitre du renouvellement et de la revitalisation et établissait des mesures de rendement correspondantes, présentées sur le tableau suivant.

Initiative de renouvellement et de rivitalisation de 2001 du SCG
Résultats et mesures

Résultat désiré	Mesure de rendement
fierté d'offrir un service public de qualité	pourcentage d'employés qui quittent volontairement pour cause d'insatisfaction
leadership dynamique	pourcentage de postes de direction essentiels auxquels se rattachent des plans de relève à jour
organisation axée sur l'apprentissage	pourcentage d'employés dont les objectifs d'apprentissage et de perfectionnement ont été atteints
environnement de travail motivant et souple	pourcentage de jours d'absence dus à des maladies, des blessures, etc.
main-d'œuvre compétente et innovatrice	pourcentage de clients satisfaits des services offerts par la FPO

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Les ministères étaient censés intégrer ces mesures à leurs processus de planification et de rapport des RH.

EFFECTIF DE LA FPO

Les deux prochaines décennies verront une modification radicale des caractéristiques démographiques de la population active canadienne. En effet, la retraite imminente des baby-boomers – nés entre 1947 et 1966 – crée un urgent besoin d'attirer et de retenir une nouvelle génération de gestionnaires et d'employés, particulièrement dans la fonction publique.

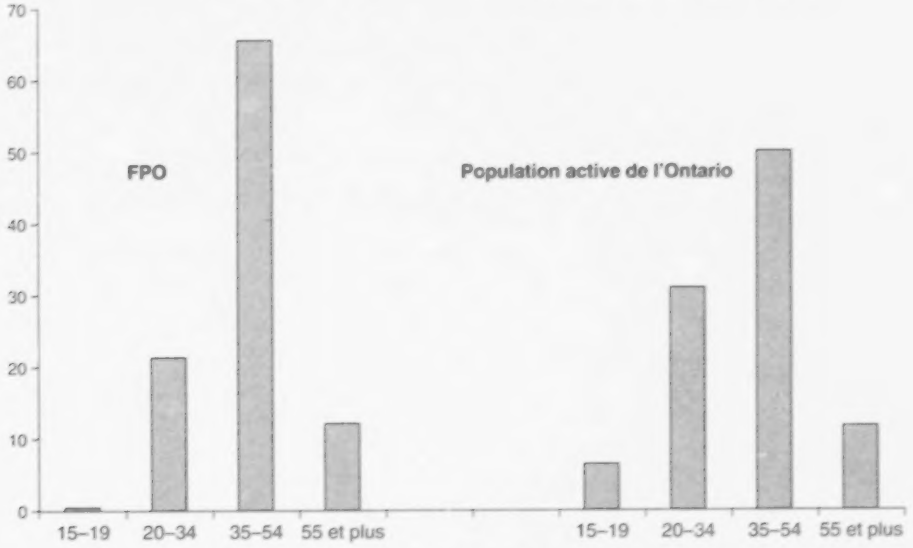
L'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) mène un sondage biennal auprès des sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et de certains directeurs municipaux pour cerner les principaux enjeux auxquels font face les gestionnaires de la fonction publique. Or, la préoccupation numéro un des répondants à son sondage de 2002 était le renouvellement des ressources humaines. Les cadres supérieurs de la

fonction publique s'inquiétaient notamment du vieillissement de leurs effectifs et de son impact sur la future prestation de services publics de qualité. À cet égard, les répondants au sondage de l'IAPC reconnaissent l'importance des mesures suivantes : élaborer de vigoureuses stratégies de recrutement dans la fonction publique, faire valoir les organismes du secteur public comme de bons milieux de travail, régler les problèmes de moral et de recyclage, et transférer les connaissances essentielles des employés plus âgés à la nouvelle génération de fonctionnaires.

Le problème du vieillissement de la population active canadienne est particulièrement marqué dans la FPO. Par exemple, selon les dernières données de Statistique Canada, 15 % de la population active canadienne dans son ensemble sera admissible à la retraite entre 2010 et 2020. Or, d'après notre analyse de la base de données sur les employés du gouvernement de l'Ontario, ce pourcentage s'élèverait à plus de 35 % dans la FPO. Si nous ajoutons les employés qui pourront prendre leur retraite avant 2010, qui représentent 14 % de l'effectif, nous estimons qu'à peu près la moitié des employés de la FPO seront admissibles à la retraite d'ici 2018. Dans le groupe des cadres supérieurs (GCS), les départs en retraite surviendront encore plus tôt : nous estimons que 41 % des membres du GCS pourront prendre leur retraite d'ici dix ans.

Le graphique qui suit illustre le déséquilibre en termes de distribution par groupe d'âges entre l'effectif de la FPO et la population active de l'Ontario dans son ensemble. Comme on peut le voir, l'écart entre le pourcentage de travailleurs dans le groupe des 20 à 34 ans et celui des travailleurs âgés de 35 à 54 ans est beaucoup plus grand dans la FPO que dans l'ensemble de la population active de l'Ontario.

Distribution de la population active par groupe d'âges (%)



Nota : Les données sur la population active de l'Ontario datent de 2001 (données les plus récentes), tandis que les données sur la FPO remontent à 2002-2003.

Source des données : Statistique Canada et Secrétariat du Conseil de gestion

Au moment de notre vérification, le SCG était tout à fait conscient de la nécessité de faire face au problème du vieillissement de l'effectif de la FPO : la stratégie des RH de 1999 présentait les réalités démographiques comme un des cinq grands défis du gouvernement. Elle faisait remarquer, par exemple, que les baby-boomers constituaient 30 % de la population canadienne mais plus de 70 % de l'effectif de la FPO, tandis que les moins de 30 ans étaient fortement sous-représentés. Selon la stratégie, les réalités démographiques soulignent l'urgente nécessité de chercher des moyens d'assurer le maintien des connaissances et de recruter des jeunes.

Bien que le profil démographique de la FPO soulève des préoccupations depuis au moins 1999, rien n'indique que des progrès aient été réalisés à cet égard. Le gouvernement n'a pas établi d'objectifs démographiques, et il n'existe aucune ligne directrice qui pourrait, par exemple, éclairer les pratiques de recrutement des ministères. Aucun des cinq résultats stratégiques ou mesures de rendement correspondantes définis dans le cadre de l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 ne se rapporte directement au profil démographique de la FPO. Comme l'indique le tableau qui suit, la FPO continue de vieillir à peu près au même rythme que durant la période quinquennale ayant précédé l'élaboration de la stratégie des RH de 1999.

Âge moyen du personnel de la FPO, exercices choisis, 1995-1996–2002-2003

	1995-1996	1999-2000	2002-2003
personnel classifié (permanent)	42,8	43,9	44,4
personnel non classifié (temporaire)	38,1	37,7	38,8
FPO	42,2	42,8	43,3

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Pénuries de compétences

Bien que la stratégie des RH de 1999 ait classé les lacunes et pénuries de compétences parmi les cinq grands défis en matière de RH, l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 n'accordait pas suffisamment d'attention à ce problème. Des pénuries de compétences ont été notées dans des secteurs tels que les relations de travail, l'élaboration des politiques, l'analyse financière/des activités, la vérification et l'analyse des risques, la gestion des contrats de services, la gestion de projets, la technologie de l'information et le soutien des systèmes, ainsi que les communications. Or, aucun des résultats de renouvellement et revitalisation ni aucune des mesures de rendement correspondantes ne se rapportaient directement à ces pénuries, et aucun rapport subséquent n'indiquait si ou comment on s'attaquait au problème, si les pénuries restaient importantes, ou si de nouvelles lacunes avaient été découvertes.

Planification de la relève

Étant donné que plus de 40 % des membres du groupe des cadres supérieurs de la FPO seront admissibles à la retraite d'ici dix ans, le gouvernement fera face à de considérables lacunes sur le plan des connaissances et de la gestion dans de multiples programmes, à moins que des stratégies ne soient élaborées pour gérer cette vague de retraites. De toute évidence, la planification de la relève est un élément très important de la gestion et du renouvellement des ressources humaines du gouvernement. Ce dernier doit recruter des gestionnaires et trouver des candidats potentiels parmi ses propres cadres intermédiaires, et leur offrir la formation et le perfectionnement dont ils ont besoin pour diriger la FPO de demain.

Bien que le SCG exige des ministères qu'ils préparent des plans de relève pour combler tous les postes de direction essentiels, seulement 7 des 21 ministères indiquaient dans leurs rapports au SCG qu'ils avaient élaboré de tels plans. Nous avons remarqué que deux d'entre eux s'étaient contentés de déclarer tous les postes du GCS comme étant essentiels et d'attirer l'attention sur une « réserve » de cadres intermédiaires comme source de remplacement. Les 14 autres ministères ont signalé qu'ils en étaient à une étape antérieure du processus ou qu'ils ne l'avaient pas encore entamé.

Bien que l'accent ait été mis sur la planification de la relève pour le groupe des cadres supérieurs, il est à noter que de nombreux postes essentiels à la prestation efficace des services gouvernementaux ne font pas partie du groupe des cadres supérieurs ou ne comportent pas de volet leadership. Bien que la planification de la relève soit tout aussi importante pour ces postes, aucun effort n'a été déployé à cet égard.

RÉEMBAUCHAGE D'EMPLOYÉS RETRAITÉS

En 2002-2003, la FPO a réembauché 249 retraités, soit environ 18 % des 1 414 employés qui avaient pris leur retraite au cours de cet exercice. La nécessité de réembaucher un nombre si élevé d'employés retraités dénote une planification inadéquate de la relève ainsi que de graves pénuries de compétences.

Recrutement

Un des facteurs qui contribuent au vieillissement de l'effectif est que la FPO n'engage pas suffisamment de jeunes. La stratégie des RH diffusée par le gouvernement en 1999 semble n'avoir eu aucun impact sur les pratiques des ministères, qui recrutent pour combler leurs besoins en dotation au fur et à mesure qu'ils se présentent.

En 2003, l'âge moyen des nouvelles recrues dans le groupe des cadres supérieurs (GCS) était de 48,6 ans, soit le même que pour les membres actuels du GCS. L'âge moyen des nouveaux membres du personnel classifié était lui aussi assez élevé : 37 ans. À l'heure actuelle, seulement 12 % de l'effectif de la FPO a moins de 30 ans, alors que, d'après les dernières données de Statistique Canada (2001), ce pourcentage est d'environ 29 % pour la population active de l'Ontario dans son ensemble.

Bien que l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 fournisse un cadre pour les futures pratiques de recrutement, les efforts de réduction des effectifs du gouvernement, les gels de recrutement et les contrôles imposés sur le nombre de postes ont entravé les efforts des ministères pour mettre ce cadre en application. En outre, aucun principe clair, aucun objectif ni aucune mesure n'ont été établis en matière de recrutement. Aucun des ministères visités n'avait fait d'analyse pour déterminer ses besoins à court ou à long terme ni établi de plans pour y répondre. On continue plutôt de recruter sur une base réactive ou ponctuelle.

ATTRACTION DES CANDIDATS

Pour recruter des jeunes dans la FPO, il faut prendre des mesures afin d'attirer des candidats qualifiés. Lorsqu'il a présenté des moyens d'améliorer la capacité de la fonction publique à recruter des gens de talent, le Conference Board of Canada a souligné la nécessité de rehausser l'image de la fonction publique en faisant valoir qu'il s'agit d'un choix de carrière positif et d'un milieu de travail prisé. Il a aussi souligné la nécessité pour le gouvernement de s'engager plus activement dans les programmes d'emplois pour étudiants et de recrutement sur les campus.

Nous avons constaté que le gouvernement fédéral avait récemment lancé un projet pilote de recrutement électronique et qu'il était en train d'introduire un système d'information national pour permettre à ses gestionnaires d'accéder à une base de données pangouvernementale sur les candidats éventuels à ses postes. Le système en question – conçu pour gagner du temps et accroître les chances de trouver des candidats possédant les compétences les plus appropriées pour les emplois disponibles – contiendra pendant un certain temps les curriculum vitæ de tous les candidats.

Nous avons également remarqué que le gouvernement fédéral avait récemment investi dans son image de marque comme employeur éventuel, en lançant des initiatives de marketing pour certaines possibilités d'emploi, de carrière et de formation. Bien que le gouvernement de l'Ontario, reconnaissant la nécessité d'investir davantage dans son image de marque, ait élaboré une stratégie promotionnelle au début de 2002, il n'a pas fait grand-chose jusqu'ici, à part une brochure faisant la promotion de la FPO comme choix de carrière, principalement en raison des contraintes financières en vigueur.

PROGRAMME DE STAGES DE L'ONTARIO

La seule initiative visant spécifiquement le recrutement de jeunes dans la FPO est le Programme de stages de l'Ontario, dans le cadre duquel entre 100 et 150 récents diplômés d'université ou de collège sont recrutés chaque année depuis 1999 pour travailler comme gestionnaire débutant à un poste contractuel de deux ans. Ce programme présentait les problèmes suivants :

- Étant donné sa faible envergure (les 100 à 150 postes en question représentent moins de 0,25 % de l'effectif de la FPO), même si tous les stagiaires réussissaient

à obtenir des postes classifiés, le programme aurait un effet minime sur le profil démographique global de la FPO.

- Comme le montre le tableau suivant, le pourcentage de stagiaires nommés à des postes après la période de stage (taux de maintien en poste) est tombé en dessous de 70 %.

Taux de maintien en poste du Programme de stages de l'Ontario, 1999-2001

	1999	2000	2001
stagiaires inscrits au programme	103	104	103
stagiaires nommés à des postes dans la FPO	79	69	71
taux de maintien en poste	77 %	66 %	69 %

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

- La majorité des stagiaires ayant obtenu des emplois jusqu'ici ont été nommés à des postes non classifiés temporaires. Nous croyons comprendre que cet état de choses est principalement attribuable au peu de postes permanents actuellement disponibles dans la FPO.
- En février 2004, 73 des 148 stagiaires recrutés dans le cadre du programme de 2002 n'avaient pas encore réussi à obtenir un poste dans la fonction publique, et leurs contrats étaient sur le point d'expirer. Le programme de 2002 avait déjà perdu un certain nombre de stagiaires, qui avaient accepté des offres d'emploi de l'extérieur. En conséquence, le taux réel de maintien en poste pour l'année sera sans doute considérablement inférieur à 50 %.
- En raison des pressions financières, le programme de 2004 a été réduit à seulement 75 stagiaires.

Recommandation

Pour que la fonction publique de l'Ontario (FPO) puisse continuer d'offrir des services publics de qualité à long terme :

- **le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :**
  - **évaluer les besoins en dotation à long terme du gouvernement et élaborer un plan d'action afin de répondre à ces besoins (cela nécessiterait l'analyse des compétences requises pour gérer les activités actuelles et futures de la FPO ainsi que l'établissement d'objectifs démographiques pour la FPO);**
  - **s'efforcer davantage de promouvoir la FPO comme employeur de choix pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail et envisager l'élaboration d'un programme de recrutement électronique;**

- travailler avec les ministères à élargir le Programme de stages de l'Ontario ou concevoir d'autres programmes visant à recruter des jeunes;

- **les ministères doivent élaborer des plans de relève détaillés indiquant tous les postes essentiels, le moment où ils devront être dotés, comment ils peuvent être et seront comblés, ainsi que la formation et le perfectionnement requis pour préparer une nouvelle génération d'employés à occuper ces postes.**

Réponse du Centre

L'environnement de la fonction publique de l'Ontario (FPO), voire de toutes les fonctions publiques, est de plus en plus complexe. Il est donc prioritaire d'en assurer le renouvellement et la revitalisation afin de préparer un avenir dynamique. Le renouvellement consiste à faire en sorte que les employés possèdent les compétences requises pour suivre l'évolution du rôle du gouvernement. La revitalisation consiste à faire des plans pour s'assurer qu'il y aura toujours une future génération d'employés qualifiés.

Le Centre a lancé un certain nombre d'initiatives pour faire face aux pénuries de compétences et aux défis démographiques de la FPO. Trois stratégies clés, exposées ci-après, ont été conçues pour donner suite à certains éléments de cette recommandation.

La FPO est en train d'élaborer une stratégie intégrée de gestion des talents, destinée à remplacer l'actuel programme de gestion de la relève pour les cadres supérieurs et dont la mise en œuvre est prévue pour l'exercice 2005-2006. La gestion des talents est le processus continu d'identification, d'évaluation et de développement systématiques des talents afin de mettre en place et de développer une capacité de leadership pour tous les postes clés.

Un des fondements de la transformation organisationnelle à long terme est l'élaboration d'une stratégie globale de recrutement. Cette stratégie améliorera et rationalisera les pratiques de recrutement, renforcera notre avantage concurrentiel et veillera à ce que la FPO demeure un employeur potentiel intéressant. Les compétences requises pour produire des résultats sont évaluées au niveau des ministères et des programmes, tandis que les outils et soutiens connexes sont mis au point à l'échelle de la fonction publique. Nous avons également l'intention de lancer un programme de recrutement électronique à l'appui de la stratégie.

En 2004-2005, dans le cadre de la modernisation de nos pratiques de recrutement, la FPO élaborera et commencera à mettre en œuvre une stratégie d'emploi des jeunes professionnels en s'appuyant sur le succès du Programme de stages de l'Ontario. Cette stratégie englobera un ensemble d'initiatives visant à coordonner des activités de planification des ressources humaines et à appuyer les programmes qui facilitent l'attraction, le recrutement, le perfectionnement et le maintien en poste des jeunes (et des jeunes professionnels).

Maintien en poste du personnel

Il ne suffit pas de recruter de bons employés. Une tâche tout aussi difficile est d'inciter le personnel en place à rester en leur offrant du travail intéressant, une rémunération et des avantages concurrentiels, ainsi que des possibilités de perfectionnement professionnel.

SONDAGE AUPRÈS DES EMPLOYÉS DE LA FPO

Le sondage que nous avons réalisé auprès des employés de la FPO portait sur des questions telles que la nature de leurs fonctions, leur environnement de travail, leur classification, les possibilités de formation et perfectionnement, ainsi que leur niveau général de satisfaction au travail. Cependant, comme les négociations se poursuivent, les agents de négociation et les représentants des syndicats ainsi que la direction du SCG nous ont demandé d'exclure les questions de rémunération de notre sondage. La plupart des répondants ont répondu à toutes nos questions, et beaucoup d'entre eux ont formulé des observations supplémentaires.

Les résultats du sondage confirment que la plupart des employés de la FPO prennent leur profession à cœur, aiment leur travail et sont enthousiastes à l'idée de faire une différence dans la vie des citoyens de l'Ontario. Nous avons toutefois relevé plusieurs sources d'insatisfaction. Le tableau suivant donne un aperçu des résultats.

Résultats choisis de notre sondage auprès des employés de la FPO

Points forts	Facteurs d'insatisfaction
• 95 % avaient l'impression de bien comprendre leur rôle • 92 % avaient l'impression d'apporter une importante contribution aux résidents de l'Ontario • 88 % trouvaient leur emploi intéressant et stimulant	• 52 % étaient insatisfaits de leurs perspectives d'avancement • 49 % ne croyaient pas que les récompenses étaient basées sur le mérite • 39 % jugeaient leur classification inéquitable • 37 % étaient d'avis que leur ministère n'appuyait pas le perfectionnement professionnel

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Facteurs de satisfaction au travail

Un axiome commun dans le domaine des ressources humaines est que les employés les plus heureux ont tendance à être les plus performants. Certaines études font un lien entre la satisfaction des employés et celle des clients, car les employés satisfaits sont plus dévoués et offrent un meilleur service. Ainsi, un objectif clé de la gestion des ressources humaines est d'assurer la satisfaction des employés à l'égard de leur employeur, de leurs conditions de travail et de leurs fonctions.

Lorsque nous avons demandé aux employés d'évaluer leur niveau général de satisfaction au travail, 32 % d'entre eux se sont dits insatisfaits. Cette minorité substantielle devrait être une source de préoccupation pour la direction. Les principaux facteurs d'insatisfaction étaient le manque de possibilités d'avancement, les contraintes organisationnelles empêchant les employés de servir adéquatement la clientèle, ainsi que les mauvaises relations avec les collègues ou avec le gestionnaire.

La satisfaction est un concept nébuleux influencé par de nombreux facteurs. Il s'ensuit que, pour améliorer la satisfaction professionnelle des employés, la direction doit connaître les principaux facteurs qui y contribuent. Nous avons donc établi une corrélation entre le degré de satisfaction déclaré par chaque employé et ses réponses aux autres questions du sondage afin de cerner les *facteurs* de satisfaction les plus significatifs sur le plan statistique.

Notre analyse nous a permis d'identifier dix facteurs de satisfaction statistiquement significatifs. Cinq d'entre eux présentant des niveaux de corrélation très élevés, nous les avons classés comme ayant une importance *élevée*. Quatre des cinq autres facteurs ont été classés comme ayant une importance *moyenne*, tandis que le dernier, quoique statistiquement significatif, a été classé comme ayant une importance *faible*. Le tableau qui suit résume les résultats de notre analyse.

Facteurs de satisfaction au travail d'après les résultats du sondage auprès des employés

Facteur de satisfaction	Importance
Le poste permet à l'employé d'exploiter ses compétences à bon escient	Élevée
Le travail est intéressant et stimulant	Élevée
Le travail est personnellement satisfaisant	Élevée
Le niveau de stress lié au travail est gérable	Élevée
Le poste permet à l'employé de développer et d'améliorer ses compétences professionnelles	Élevée
La charge de travail est raisonnable	Moyenne
Les modalités de travail sont souples	Moyenne
Le ministère dispose d'un personnel suffisant	Moyenne
Il y a des possibilités d'avancement professionnel	Moyenne
L'employé peut concilier ses responsabilités professionnelles avec ses besoins personnels et familiaux	Faible

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

D'autres gouvernements, comme la Colombie-Britannique et le Manitoba, ont réalisé des sondages sur la satisfaction au travail et obtenu des résultats semblables. Bien que certains des facteurs précités puissent sembler évidents, il est à noter que beaucoup d'autres points couverts par notre sondage ne présentaient pas de

corrélation statistiquement significative avec le degré de satisfaction professionnelle, notamment : les conditions matérielles de travail; la fourniture de technologies et d'équipements adéquats pour bien faire le travail; une bonne compréhension des fonctions à accomplir, des objectifs et de la vision du ministère; la possibilité d'influencer les décisions et les actions se répercutant sur son travail; et des directives suffisantes de la direction.

STABILITÉ D'EMPLOI

Au cours des dix dernières années, la FPO a acquis une tendance à placer les nouveaux employés à des postes non classifiés (contractuels ou temporaires) plutôt que classifiés (permanents). Les contrats pour des postes non classifiés sont souvent renouvelés à plusieurs reprises, ce qui maintient les employés dans une relation instable pendant un certain nombre d'années, en supposant qu'ils n'acceptent pas un autre poste offrant des perspectives plus favorables. Comme on peut le voir sur le tableau suivant, le pourcentage d'employés non classifiés ou contractuels dans la FPO a presque doublé depuis 1995-1996.

Composition de l'effectif de la FPO, exercices choisis, 1995-1996–2002-2003

	1995-1996	1999-2000	2002-2003
personnel classifié	68 672	52 335	51 209
personnel non classifié	6 983	8 482	11 250
équivalents temps plein dans la FPO*	**76 732**	**61 800**	**63 595**
pourcentage de personnel non classifié dans la FPO	9,1 %	13,7 %	17,7 %

* Les équivalents temps plein comprennent le personnel classifié et non classifié ainsi que d'autres employés tels que ceux de certaines sociétés de la Couronne.

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Les pratiques de recrutement actuelles continuent de refléter cette tendance. Seulement 1 191 ou 11 % des 11 142 nouveaux employés engagés dans la FPO en 2002-2003 occupaient des postes classifiés. Au cours de la même période, 2 865 employés classifiés ont quitté la FPO.

Cette tendance semble découler des décisions de dotation prises par les ministères, qui doivent gérer leurs opérations en tenant compte des contraintes budgétaires et des efforts de réduction des effectifs, plutôt que d'un virage délibéré dans la stratégie du gouvernement en matière de RH.

Le recours à des employés non classifiés a sans doute l'avantage d'offrir à la direction une plus grande souplesse en ce qui concerne l'adaptation des niveaux de dotation aux besoins opérationnels ou le licenciement d'employés peu productifs. Cette façon

de répondre aux besoins en dotation a toutefois des répercussions à long terme. Par exemple, les gestionnaires pourraient être plus réticents à investir dans la formation, et particulièrement dans le perfectionnement à long terme, nécessaire pour s'assurer que leurs employés offrent un service optimal. Le gouvernement a d'ailleurs beaucoup plus de mal à retenir le personnel non classifié. Dans leurs réponses à notre sondage, 55 % des employés non classifiés ont indiqué qu'ils avaient l'intention de quitter leur poste à un moment donné, contre seulement 32 % du personnel classifié. La satisfaction à l'égard du poste même n'était pas un facteur, car les niveaux de satisfaction déclarés par les employés non classifiés étaient plus élevés que ceux déclarés par le personnel classifié.

Il est difficile de concilier la tendance du gouvernement à recourir à du personnel non classifié avec ses objectifs en matière de RH. Citant une étude fédérale selon laquelle la fonction publique n'est pas un choix de carrière privilégié par la plupart des récents diplômés, la stratégie des RH de 1999 faisait remarquer : « Il sera difficile d'attirer les personnes possédant les compétences dont nous avons besoin et de garder dans nos rangs une nouvelle génération d'administrateurs publics tant que la FPO ne sera pas devenue un employeur prisé. » Le fait de n'offrir que des emplois temporaires à la vaste majorité des nouvelles recrues de la FPO ne semble pas compatible avec cette vision.

PERFECTIONNEMENT ET AVANCEMENT PROFESSIONNELS

Pour attirer et retenir des employés, il faut leur offrir des possibilités de perfectionnement et d'avancement professionnels. Or, moins de la moitié des employés sondés de la FPO considéraient leurs chances d'avancement comme suffisantes. Près de 40 % étaient d'avis que leur ministère n'appuyait pas le perfectionnement ou l'avancement professionnels ou qu'ils n'avaient pas la possibilité d'acquérir et d'améliorer les compétences requises pour avancer dans leur carrière. En fait, plus du tiers des répondants prévoyaient de quitter la fonction publique, et ce, pour deux grandes raisons, soit améliorer leurs perspectives de carrière ou améliorer leur rémunération. Notre analyse indiquait qu'en 2002-2003, il y avait eu moins de 1 000 promotions dans la FPO, ce qui équivaut à peu près à une promotion pour 67 employés et indique que la plupart des employés de la FPO connaissent une progression professionnelle très lente.

Comme il y a peu de promotions, il est d'autant plus important d'offrir d'autres possibilités d'épanouissement professionnel aux employés. Celles-ci peuvent comprendre des mutations latérales, des affectations temporaires, des projets spéciaux et des détachements dans d'autres organisations. Les résultats de notre sondage confirmaient l'opportunité d'offrir ces possibilités pour accroître la satisfaction des employés, particulièrement ceux qui travaillent dans la fonction publique depuis un certain temps. En effet, les taux d'insatisfaction des employés ayant cinq ans ou plus d'ancienneté étaient relativement élevés en ce qui concerne la charge de travail et le

stress lié au travail. Toutefois, ce n'était pas le cas des répondants occupant leur poste depuis moins de trois ans, même s'ils faisaient partie de la fonction publique depuis bien plus longtemps. Ces employés étaient également plus optimistes face à leurs futures perspectives professionnelles. Par exemple, 60 % des répondants occupant leur poste depuis moins de trois ans estimaient avoir des possibilités d'avancement raisonnables, contre seulement 43 % de ceux ayant moins de trois ans d'ancienneté à leur poste. Après dix ans, le taux baissait à 37 %.

RELATIONS AVEC LES SYNDICATS ET LES AGENTS DE NÉGOCIATION

Un autre facteur influençant la satisfaction des employés et le maintien en poste du personnel est la nature des relations continues avec les représentants des employés. La direction et les représentants des employés reconnaissent que leurs relations sont plutôt tendues. Dans le cadre de notre vérification, nous avons rencontré un certain nombre de représentants des syndicats et des agents de négociation afin de déterminer les principales préoccupations de leurs membres. Ces préoccupations sont les suivantes :

- le recours accru à des consultants, des employés non classifiés ou des services d'aide temporaire pour faire un travail qui, à leur avis, devrait être effectué par des employés permanents occupant des postes classifiés;
- le système de classification des emplois du gouvernement qui, à leur avis, est archaïque et nécessite un remaniement en profondeur pour refléter la nature changeante du travail du gouvernement;
- les processus actuels de règlement des différends, qu'ils trouvent lourds et qui ont entraîné l'accumulation de plusieurs milliers de cas en souffrance (les mécanismes de règlement à l'amiable, tels que les comités d'examen au niveau des ministères habilités à régler les différends à des étapes antérieures, pourraient, à leur avis, résoudre bon nombre de ces problèmes pour beaucoup moins cher et avec un effet moins nuisible sur le moral des employés);
- l'approche conflictuelle plutôt que la collaboration que le gouvernement leur donne l'impression d'adopter dans ses relations avec les représentants des employés;
- la décentralisation des responsabilités en matière de RH, qui complique le règlement des problèmes, car il faut souvent traiter séparément avec chaque ministère.

RECONNAISSANCE

Il a été démontré que la reconnaissance motive le personnel, aide à remonter le moral des employés et à accroître leur productivité, favorise le maintien en poste et réduit même l'absentéisme. Malheureusement, près de la moitié des répondants à notre sondage n'avaient pas l'impression d'obtenir une reconnaissance appropriée pour la

qualité de leurs services. En outre, 44 % d'entre eux considéraient l'actuel système d'évaluation du rendement comme inéquitable. Enfin, 34 % indiquaient que leur rendement n'avait pas été évalué au cours de l'année écoulée, bien que la politique du SCG prévoie des évaluations annuelles.

ENTREVUES DE FIN D'EMPLOI

Les entrevues de fin d'emploi peuvent renseigner les organisations sur les améliorations à apporter à leurs pratiques pour retenir le personnel de talent. Dans sa stratégie des RH de 1999 et son initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001, le SCG a reconnu la nécessité pour les ministères de ménager des entrevues de fin d'emploi. En fait, la mesure de rendement adoptée pour un des cinq résultats globaux ciblés par l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 – soit la « fierté d'offrir un service public de qualité » – ne peut être dégagée qu'au moyen d'entrevues de fin d'emploi. Or, aucun des ministères visités n'avait mis en place un processus d'entrevue de fin d'emploi; en fait, les entrevues de ce genre sont rares.

Recommandation

Pour accroître la satisfaction des employés et améliorer les taux de maintien en poste dans la fonction publique de l'Ontario, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- **évaluer les initiatives existantes ou en voie d'élaboration en fonction des facteurs clés de satisfaction des employés;**
- **déterminer, d'après les besoins opérationnels à long terme, quels types de postes il serait préférable de doter par nomination permanente plutôt que par nomination contractuelle temporaire, et s'employer avec les ministères à atteindre ces objectifs;**
- **élargir les programmes appuyant les affectations temporaires, les mutations latérales et les détachements afin d'améliorer les perspectives de perfectionnement professionnel;**
- **en collaboration avec les représentants des employés, prioriser les principales sources d'insatisfaction au travail et s'y attaquer;**
- **élargir les programmes, formels et informels, d'évaluation et de reconnaissance des employés;**
- **établir un processus formel d'entrevue de fin d'emploi et utiliser les résultats de ces entrevues pour trouver des moyens d'accroître la satisfaction des employés et d'améliorer les taux de maintien en poste.**

Réponse du Centre

Nous continuerons de renforcer les initiatives qui accroissent la satisfaction générale du personnel et améliorent les taux de maintien en poste des employés les plus performants. Par exemple, dans l'élaboration de ses politiques et initiatives générales en matière de RH, le Centre

prendra en compte non seulement les résultats du sondage mené par le Bureau du vérificateur provincial mais aussi les études réalisées par d'autres organismes de recherche.

Nous établirons, et communiquerons aux ministères, les critères basés sur les principes à utiliser pour évaluer les postes qu'il est préférable de doter par nomination contractuelle temporaire plutôt que par nomination permanente.

La mobilité interne est un facteur clé pour assurer un bon jumelage personne-emploi et offrir des possibilités de perfectionnement professionnel. Les nombreuses possibilités d'affectation temporaires et permanentes que la FPO offre à ses employés constituent un de ses plus grands attraits. Nous cherchons des moyens d'élargir horizontalement certains des programmes existants (mutation latérale, etc.) afin de faciliter les déplacements interministériels.

Nous convenons qu'il est important de connaître et de prioriser les principales sources de satisfaction et d'insatisfaction. Aux niveaux global, ministériel et local, les représentants de l'employeur rencontrent régulièrement les agents de négociation pour régler les problèmes des employés qu'ils représentent. Les principaux employeurs des secteurs public et privé reconnaissent les sondages auprès des employés comme un des meilleurs moyens de cerner ces facteurs. Nous examinerons la possibilité de réaliser des sondages périodiques dans la FPO.

Nous acceptons d'élargir les programmes informels de reconnaissance et d'évaluation (gestion du rendement) des employés. La FPO compte un certain nombre de programmes formels de reconnaissance aux niveaux global et ministériel. Nos études nous ont permis de repérer une lacune sur le plan de la reconnaissance quotidienne informelle, et le Fonds pour la reconnaissance, approuvé par le Conseil des ministres en juin 2004, a été conçu pour combler cette lacune. Ce fonds vise à soutenir et à reconnaître les réalisations exceptionnelles dans la FPO et à favoriser la création d'une culture qui souligne périodiquement les contributions de ses employés.

Le cadre pour le programme de gestion du rendement de la FPO est établi par la politique de gestion du rendement. Nous avons l'intention, au cours de l'année qui vient, de mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer et à appuyer la politique en question.

Nous convenons que les entrevues de fin d'emploi sont une importante source d'information. Bien que certains ministères et gestionnaires prévoient déjà des entrevues ou sondages de fin d'emploi, nous rappellerons à tous les ministères que les renseignements recueillis lors de ces entrevues permettent de trouver des moyens d'améliorer la satisfaction des employés et d'accroître les taux de maintien en poste.

PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES ET COMMUNICATION DE L'INFORMATION

La stratégie des RH de 1999 du SCG et son initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 constituaient les étapes initiales d'un effort pangouvernemental visant à renouveler la FPO, qui amènerait les ministères à participer aux processus stratégiques de gestion des RH, depuis la planification jusqu'à la communication des résultats. En juin 2002, d'importants progrès avaient été réalisés dans la planification des RH, tous les ministères ayant élaboré et soumis des plans pour la période allant d'avril 2002 à mars 2004. Ces plans contenaient les détails de certaines initiatives innovatrices devant permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs en matière de RH. Ces initiatives comprennent des programmes de reconnaissance, des conférences sur le leadership, des possibilités d'affectation par rotation et des sondages auprès des employés afin de cerner les enjeux. La plupart des initiatives concernent un seul ministère, mais plusieurs initiatives interministérielles sont également prévues, ce qui indique que les ministères reconnaissent la disponibilité et la valeur d'autres ressources de l'extérieur. Bien que, dans leurs plans de 2001-2002, seulement 9 % des ministères aient spécifié des groupes interministériels, professionnels ou de concertation comme partenaires potentiels des initiatives de gestion des RH, ce pourcentage était de 35 % dans les plans de 2002-2004.

La stratégie des RH de 1999 s'est traduite par des initiatives positives de renouvellement des RH, mais nous avons remarqué certaines lacunes dans les processus de planification stratégique du gouvernement.

Obligation de rendre compte des résultats

Pour qu'une stratégie globale de gestion des RH réussisse, les dirigeants de la fonction publique doivent en établir l'orientation générale, les délais et les objectifs, en communiquer l'importance et fournir les ressources requises. Notre examen des processus en place pour assurer la mise en œuvre de la stratégie des RH de 1999 au niveau ministériel indiquait l'insuffisance de l'engagement et de l'obligation de rendre compte des résultats. Tandis que le SCG s'employait avec les directions des RH des ministères à influencer leurs activités de planification et de rapport, il n'avait aucun pouvoir direct sur leurs opérations. De même, étant donné leurs pouvoirs et capacités limités, les directions des RH ont délégué une grande partie de leurs responsabilités touchant les relations entre la direction et les employés, le maintien en poste, la gestion de la relève, la formation et le perfectionnement aux directions opérationnelles ou aux gestionnaires, lesquels ont peu de raisons de connaître ou de chercher à atteindre les objectifs de la FPO dans son ensemble. Il faudra probablement un plus grand engagement de la part des cadres supérieurs de la FPO pour accélérer la réalisation de ces objectifs.

Suivi et compte rendu des initiatives de gestion des RH

En ce qui concerne les cinq résultats en matière de renouvellement et de revitalisation et les mesures de rendement correspondantes présentés dans l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001, nous avons remarqué que, même s'ils étaient tous censés présenter des rapports sur les cinq résultats, seulement 10 des 21 ministères (48 %) avaient abordé les cinq résultats dans leurs plans des RH pour la période allant de 2002 à 2004 et que seulement sept d'entre eux (33 %) avaient fait état des cinq mesures communes du rendement par la suite. Certaines des mesures utilisées par les ministères ne se rapportaient pas aux résultats qu'elles étaient censées évaluer. En fait, plusieurs ministères ont indiqué qu'ils ne disposaient pas des systèmes de mesure requis ou qu'ils étaient incapables de recueillir les données nécessaires pour rendre compte des cinq résultats globaux en matière de renouvellement et de revitalisation.

Étant donné la difficulté d'obtenir des données complètes sur ses mesures du rendement, le SCG n'a pas encore réussi à établir des repères pour chacune d'elles. Au moment de notre vérification, les mesures étaient à l'étude en vue de leur modification possible ou de leur remplacement par de nouveaux indicateurs. Jusqu'à ce que les ministères conçoivent et acceptent des mesures communes, que des repères soient établis et que des systèmes soient mis en place pour recueillir les données pertinentes, il sera difficile pour les ministères et pour le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines de déterminer s'ils font suffisamment de progrès vers l'atteinte des résultats escomptés en matière de renouvellement et de revitalisation.

Les rapports présentés par les ministères au SCG avant notre vérification contenaient peu de détails sur les résultats obtenus vis-à-vis des objectifs globaux. Par exemple, les rapports de mai 2003 révélaient que seulement 30 des 84 engagements (36 %) des ministères avaient été pleinement honorés. (Ces engagements, détaillés dans les plans 2002-2004 des ministères, incluaient des activités telles que les sondages auprès des clients ou des employés, les ateliers, le renforcement des programmes de reconnaissance et l'accroissement du nombre de participants aux activités de promotion du mieux-être.) Les autres engagements avaient été honorés en partie (52 %) ou n'avaient pas été respectés (12 %).

Outre les préoccupations relatives aux rapports sur le rendement des ministères, nous avons remarqué qu'il manquait des rapports sur l'atteinte des objectifs et les progrès réalisés vis-à-vis de la stratégie. Par exemple:

- Aucun rapport n'indiquait les progrès réalisés à ce jour dans le règlement des problèmes signalés dans la stratégie des RH de 1999. À notre avis, le Rapport annuel de la Commission de la fonction publique serait le véhicule idéal à cette

fin. Bien que la *Loi sur la fonction publique* prévoie la publication d'un rapport annuel, le plus récent couvre la période 1999-2000. Seules des ébauches non approuvées existent pour les exercices subséquents.

- Bien que les ministères aient rendu compte au SCG, en mai 2003, des progrès réalisés dans la mise en œuvre de leurs plans des RH, le rapport sommaire du SCG sur ces progrès n'était pas encore finalisé au moment de notre vérification.

Recommandation

Pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de renouvellement des ressources humaines pour la fonction publique de l'Ontario (FPO), le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- **obtenir l'engagement des cadres supérieurs des ministères à atteindre les objectifs stratégiques globaux en matière de RH et mettre en place des mécanismes de responsabilisation suffisants pour que cet engagement soit intégré aux processus de planification opérationnelle et d'examen du rendement des ministères;**
- **établir des repères et des objectifs pour les mesures de rendement et s'assurer, en collaboration avec les ministères, que les données d'évaluation sont disponibles et recueillies et que les résultats sont communiqués à intervalles périodiques, tant au niveau des ministères qu'à l'échelle du gouvernement.**

Réponse du Centre

Le Centre convient que des mécanismes et structures renforcés de responsabilisation aideront à faire avancer la stratégie des RH. Plusieurs initiatives ont été prises ou sont en voie d'élaboration à cette fin.

La création d'une organisation centrale responsable de tous les aspects de la gestion des RH – le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines – répondra en partie à cette recommandation grâce aux structures de responsabilisation connexes. Par exemple, avec l'appui du secrétaire du Conseil des ministres, de nouveaux mécanismes de responsabilisation ont été intégrés aux contrats de rendement 2004-2005 des sous-ministres et des chefs de service.

Nous sommes également en train d'élaborer des rapports paramétriques sur les ressources humaines à l'échelle de la FPO ainsi que des mesures connexes qui aideront les chefs de service à mieux comprendre l'état des ressources humaines par rapport à leurs opérations. Ces mesures permettront de suivre les progrès organisationnels, d'autant plus que ces progrès sont comparés à des mesures externes. Nous sommes en train de concevoir une carte de pointage à cette fin.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

La formation et le perfectionnement permettent aux employés d'améliorer ou d'actualiser les connaissances et compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles actuelles et prévues. La formation peut être offerte à l'interne ou à l'externe, au moyen de cours, de séminaires ou de programmes d'agrément professionnel; elle peut aussi être informelle et assurée en cours d'emploi.

De nombreuses initiatives stratégiques reconnaissent l'importance de la formation et de l'apprentissage comme pierre angulaire d'une fonction publique de qualité. Outre la stratégie des RH de 1999, les cadres d'action publiés par le gouvernement en 1998 (*La FPO de demain : un fournisseur de services de qualité*) et en 1999 (*La FPO de demain : une organisation axée sur l'apprentissage*) mettaient l'accent sur le remaniement de la FPO comme organisation axée sur l'apprentissage. Malgré ces engagements, nous avons découvert que la formation et le perfectionnement ne sont pas gérés de façon à renforcer la plus grande richesse du gouvernement : ses employés.

Plans d'apprentissage et de perfectionnement

Selon le cadre d'action intitulé *La FPO de demain : une organisation axée sur l'apprentissage*, publié par le gouvernement en 1999, les ministères devraient préparer des plans d'apprentissage annuels liés à leurs plans d'activités et de gestion des ressources humaines. Nous avons toutefois découvert qu'aucun des ministères visités n'accordait à cette recommandation toute l'attention nécessaire. Les plans d'apprentissage n'étaient pas liés aux besoins opérationnels des ministères ni alignés sur les objectifs communs. Ils étaient plutôt élaborés au niveau de chaque employé ou direction. Les services des RH ne tenaient pas de registres centralisés de ces plans et ne compilaient pas de plans ministériels permettant de cerner et de prioriser les besoins globaux en formation ou de tenir compte de la formation déjà offerte au personnel. La formation était généralement approuvée au cas par cas sans documentation à l'appui faisant le lien avec les besoins cernés ou les priorités opérationnelles des ministères. Bien que les ministères aient élaboré un certain nombre de stratégies de formation et de perfectionnement en 2002, à la fin de notre vérification, ils n'avaient pas encore établi de plans pour la mise en œuvre de ces stratégies ou ils n'avaient pas terminé le travail de planification.

La politique du Conseil de gestion du gouvernement exige l'élaboration d'un plan de perfectionnement annuel pour chaque employé. Conformément à cette politique, le plan en question doit préciser les engagements en matière de rendement, les mesures liées à ces engagements, ainsi que les activités d'apprentissage et de perfectionnement à offrir durant l'exercice. Il doit également être aligné sur les besoins opérationnels actuels et futurs du ministère. Nous avons découvert qu'aucun des ministères visités ne disposait d'un système lui permettant de s'assurer qu'un plan de perfectionnement avait été établi pour chaque employé. Nous avons interrogé 79 employés choisis au

hasard dans les ministères visités et constaté que seulement 6 % d'entre eux avaient des plans de perfectionnement répondant à toutes les exigences de la politique, que 26 % n'avaient aucun plan de perfectionnement, et que 68 % avaient des plans ne spécifiant pas l'information requise, comme la formation à offrir, les engagements en matière de rendement et les mesures de rendement.

En outre, 29 % des employés sondés étaient d'avis qu'ils ne recevaient pas une formation suffisante pour bien faire leur travail.

Suivi de la formation

Il est difficile de déterminer le degré idéal de formation à offrir aux employés d'une organisation. En ce qui concerne la nécessité d'investir dans la formation et le perfectionnement du personnel, la stratégie des RH de 1999 faisait remarquer que les organismes du secteur public consacraient l'équivalent de 1,4 % de leurs budgets salariaux à la formation et au perfectionnement de leurs employés, mais que, d'après certaines sources, ce pourcentage pouvait atteindre 6 % dans les organisations les plus performantes.

Les coûts de formation engagés à l'échelle du gouvernement constituent un point de départ pour déterminer dans quelle mesure la FPO offre des possibilités de formation adéquates. Cependant, comme la stratégie des RH de 1999 le soulignait, il était alors difficile de calculer de manière fiable les sommes investies par la FPO dans la formation et le perfectionnement de ses employés. Malheureusement, la situation n'avait pas changé au moment de notre vérification cinq ans plus tard, car il n'y avait pas de sommaire ministériel du montant ou du coût des activités de formation et de perfectionnement. En l'absence de données à l'appui, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines ne pourra ni établir des repères, ni déterminer si les niveaux de formation sont adéquats et s'ils augmentent ou diminuent avec le temps.

En 1999, le gouvernement a mis au point un nouveau système de gestion de l'information appelé Réseau d'information sur les ressources humaines (RIRH) afin de tenir les dossiers de tous les employés de la FPO. Outre les données de base, le RIRH contient des renseignements sur la formation offerte à chaque employé, de manière à permettre l'établissement de rapports et d'analyses au niveau des ministères. Nous avons toutefois constaté que les ministères n'utilisaient pas le RIRH pour consigner la formation dispensée.

En examinant les budgets et dépenses de formation des ministères visités, nous avons remarqué que certains ministères demandaient à leurs divisions de préparer des budgets de formation et que certaines de ces divisions essayaient de suivre les dépenses réellement engagées à ce titre, mais qu'aucun ministère n'avait cherché à établir un budget global de formation ou à mettre en place un système de suivi pour mesurer et évaluer la rentabilité de la formation offerte.

Comme nous avons été incapables de vérifier auprès du SCG ou des ministères le montant exact investi dans la formation et le perfectionnement, nous avons eu recours au système comptable central du gouvernement. Les données obtenues révèlent que les dépenses de formation par employé pourraient être très inférieures à la moyenne pour le secteur public (1,4 %) indiquée dans la stratégie des RH de 1999. Bien que les dépenses de formation par employé soient passées de 191 $ en 1995-1996 à 307 $ en 2002-2003, cette dernière somme ne représente que 0,5 % des coûts salariaux de la FPO. Par comparaison, un rapport du Conference Board of Canada estimait les dépenses de formation au Canada à 838 $ par employé en 2002 (soit environ 1,6 % des coûts salariaux) et indiquait que les investissements des organismes canadiens dans la formation étaient inférieurs à ceux d'autres pays, et ce, depuis un certain temps.

Programmes de formation pangouvernementaux

Le Groupe des solutions d'apprentissage (GSA), anciennement Formation générique, a été créé par le SCG en 1999 pour offrir des possibilités de formation rentables aux employés de la FPO. Ces possibilités verraient le jour grâce à la mise au point de nouveaux programmes et ressources d'apprentissage et au partage, à l'échelle du gouvernement, de programmes de qualité déjà élaborés par chaque ministère.

Nous avons constaté que le processus de planification suivi par le GSA pour préparer ses cours de formation n'était pas exhaustif. En effet, rien n'indiquait que les priorités ou besoins opérationnels du FPO étaient des critères clés dans la détermination du programme des cours. Le GSA a préparé ses cours en se basant sur un examen des plans d'apprentissage soumis par les ministères et élaborés sans la contribution des employés touchés. À cet égard, nous avons noté des taux d'annulation très élevés pour les séances de formation offertes – 54 % en 2001-2002 et 29 % en 2002-2003 – souvent en raison du peu d'inscriptions. Cela pourrait se répercuter sur le succès du GSA dans l'avenir, parce que les employés dont la formation est annulée pourraient très bien chercher d'autres sources de formation.

Nous avons constaté que le GSA demandait aux participants d'évaluer la formation seulement pour les deux tiers des cours offerts et que rien n'indiquait que la direction avait analysé les évaluations existantes afin de déterminer si les cours répondaient aux priorités des participants et aux besoins opérationnels de leurs ministères.

Un des objectifs du GSA est d'exploiter ses ressources et d'éviter le double emploi avec les ministères. Cependant, la plupart des grands ministères offraient leurs propres programmes de formation et peu d'employés de ces ministères assistaient aux cours du GSA. Lorsque les cours offerts au niveau du ministère couvraient les mêmes sujets que ceux du GSA, les raisons citées pour maintenir ces cours au niveau du ministère comprenaient le coût des cours du GSA, la nécessité d'une plus grande souplesse dans l'établissement du calendrier des cours et le choix des locaux, ainsi que la capacité d'adapter les cours aux exigences opérationnelles spécifiques du ministère.

À l'échelle du gouvernement, le nombre moyen d'heures consacrées aux cours du GSA était de 2,75 par employé de la FPO en 2003, ce qui indique que la plus grande partie de la formation est assurée indépendamment du groupe. Bien que le GSA ait pour mandat de recouvrer ses coûts, le peu d'inscriptions et le taux élevé d'annulations sont les principales raisons pour lesquelles le groupe accuse un déficit d'environ 1 million de dollars par an depuis ses débuts.

Recommandation

Pour réaliser la vision du gouvernement en tant qu'organisation axée sur l'apprentissage, favoriser le perfectionnement continu de ses ressources humaines, et évaluer et améliorer la rentabilité des investissements dans la formation :

le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- **s'assurer que les politiques de la direction en matière de formation et de perfectionnement sont mises en œuvre dans toute la fonction publique;**
- **veiller à ce que les programmes de formation pangouvernementaux préparent des cours à prix concurrentiel qui répondent aux besoins de formation des employés et du ministère;**
- **envisager de demander aux ministères de consigner toute la formation offerte dans le Réseau d'information sur les ressources humaines;**

les ministères doivent :

- **préparer des plans de formation annuels qui répondent aux priorités du ministère ainsi qu'aux besoins en formation et perfectionnement des employés;**
- **suivre le coût, la nature et le succès de la formation dispensée et communiquer l'information pertinente.**

Réponse du Centre

Une stratégie d'apprentissage en voie d'élaboration établira un cadre pour la gouvernance, la conception, le développement et la prestation de toutes les activités d'apprentissage et de perfectionnement. La stratégie d'apprentissage est liée à la politique en matière d'apprentissage et de perfectionnement, qui s'alignera sur la stratégie et l'appuiera.

La formation est en voie d'harmonisation dans toute la FPO et pour tous les employés. L'apprentissage à l'échelle de la FPO relèvera principalement de la direction du leadership et du perfectionnement qui assumera la responsabilité finale pour la détermination des priorités d'apprentissage, l'alignement du contenu sur les priorités de la FPO, la qualité de la conception des programmes d'études et la qualité des résultats. Cela

aidera à réduire le double emploi tout en accroissant la valeur de l'investissement de la FPO dans l'apprentissage.

Nous reconnaissons l'importance d'assurer le suivi de l'apprentissage et de la formation. Nous avons entrepris un examen qui aboutira à une recommandation sur la meilleure façon d'assurer un suivi et une gestion rentables des initiatives de formation.

Après la mise en œuvre des initiatives précitées durant l'exercice en cours et dans l'avenir, les ministères seront mieux placés pour faire face aux enjeux liés à la planification et à l'efficacité de la formation.

MIEUX-ÊTRE DE L'ORGANISATION

Les programmes de mieux-être aident les organisations à faire face aux problèmes de santé des employés, à réduire le nombre de jours de congé de maladie évitables et à accroître la productivité des employés. Ils jouent aussi un rôle dans le maintien en poste. D'après les résultats de notre sondage, l'environnement de travail dans la FPO semble promouvoir le mieux-être en général. Par exemple, plus de 80 % des répondants à notre sondage se sentaient capables de concilier leurs besoins personnels et familiaux avec leurs responsabilités professionnelles. La plupart d'entre eux considéraient leurs conditions matérielles de travail ainsi que les outils et ressources à leur disposition comme suffisants et appropriés.

Un programme de mieux-être actuellement offert à tous les employés de la fonction publique est le Programme d'aide aux employés et à leur famille (PAE). Ce programme, dont la prestation est assurée sur une base confidentielle par une entreprise de l'extérieur, vise à aider les employés à faire face à une vaste gamme de problèmes personnels et professionnels. Nous avons sondé les employés de la FPO et découvert que 84 % de ceux qui avaient eu recours au PAE l'avaient trouvé utile.

D'autres programmes visant à promouvoir le mieux-être des employés sont l'horaire variable et la semaine de travail comprimée. Cependant, nous avons été incapables d'en déterminer l'étendue, car les ministères visités n'avaient pas de processus en place pour déterminer le nombre d'employés participant à ces programmes.

Absentéisme

L'absentéisme peut avoir un impact important sur le rendement et la productivité et signaler les problèmes relatifs à l'engagement des employés. Nous reconnaissons qu'il existe différentes façons de mesurer l'absentéisme (spécialement lorsqu'on tient compte des complexités de la base de données gouvernementale sur les ressources humaines). Notre analyse révèle toutefois que le nombre moyen de jours de congé de maladie pris chaque année dans la FPO est resté relativement stable depuis dix ans et s'établit à environ huit jours par employé. Bien qu'il soit difficile de comparer les

statistiques applicables à la FPO aux données repères, l'information disponible donne à penser qu'elles sont comparables à celles établies pour d'autres administrations du secteur public. En fait, notre analyse révèle que le taux d'absentéisme de la FPO est resté constant, alors que les taux enregistrés dans d'autres administrations sont à la hausse.

D'autres éléments importants des taux d'absentéisme sont les jours d'absence dus à des accidents de travail et les absences couvertes par des programmes de protection du revenu à long terme. Dans le cas des absences à long terme en particulier, les données disponibles semblent indiquer que les niveaux de la FPO sont généralement plus élevés que ceux d'autres administrations. Lorsque toutes ces sources sont prises en considération, nous estimons la moyenne dans la FPO à près de 12 jours d'absence annuels par employé.

Aucun des ministères visités n'avait de système central pour surveiller le personnel affichant des taux d'absentéisme élevés. La responsabilité de gestion de l'absentéisme était déléguée aux directions. Il n'y avait toutefois aucune procédure ministérielle en place pour guider les cadres des directions.

La FPO a conçu un Programme d'encouragement à l'assiduité (PEA) pour aider les gestionnaires à amener les employés souvent absents à améliorer leur assiduité et à retourner à un horaire de travail normal. Dans le cadre de notre analyse, nous avons échantillonné 61 employés des ministères visités, dont la majorité avait accumulé plus de 100 jours d'absence en 2003, et assuré un suivi pour déterminer si les exigences du PEA avaient été respectées. Nous avons conclu qu'on avait satisfait à toutes les exigences dans seulement 10 des 61 cas (16 %), qu'on les avait respectées en partie dans 34 cas (56 %) et que, dans les 17 autres cas (28 %), l'employé n'avait même pas été inscrit au PEA.

Nous avons remarqué que de nombreux participants avaient déjà été inscrits au programme dans le passé et que le processus ne permettait pas de s'assurer que ces personnes recevaient une attention et des conseils particuliers.

Recommandation

Pour promouvoir le mieux-être de l'organisation et éviter de nuire à la productivité, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines et les ministères doivent s'efforcer de mieux gérer l'absentéisme en améliorant les systèmes visant à identifier les employés au taux d'absentéisme élevé et à travailler avec eux et en s'assurant que les exigences du Programme d'encouragement à l'assiduité sont respectées.

Réponse du Centre

Depuis la création, en 1997, du Programme d'encouragement à l'assiduité, nous mettons l'accent sur la gestion des maladies à court terme, et nos calculs indiquent une réduction des absences à court terme. Nous convenons toutefois que les systèmes de gestion de l'absentéisme peuvent être améliorés et nous prenons des mesures à cette fin.

Nous sommes en train d'établir un cadre pluriannuel global qui assurera une nouvelle orientation et aidera à améliorer la santé et le mieux-être de l'organisation. Le cadre intégrera les politiques et programmes existants et établira des priorités pour l'élaboration de nouveaux programmes et politiques visant à combler les lacunes.

En outre, nous avons amélioré, ou prévoyons d'améliorer, notre gestion de l'absentéisme :

- ***en aidant les gestionnaires à mieux comprendre et assumer leurs responsabilités vis-à-vis du Programme d'encouragement à l'assiduité et d'autres aspects de la gestion de l'assiduité et du soutien aux personnes handicapées;***
- ***en améliorant l'identification et le suivi des employés dont le taux d'absentéisme est élevé;***
- ***en révisant les politiques afin de permettre aux employés handicapés de maximiser leur productivité et de faciliter le retour au travail rapide et sécuritaire des employés absents pour cause de maladie ou de blessure;***
- ***en élaborant des stratégies afin d'assurer une gestion plus systématique des problèmes d'invalidité, particulièrement les accidents de travail et les maladies professionnelles.***

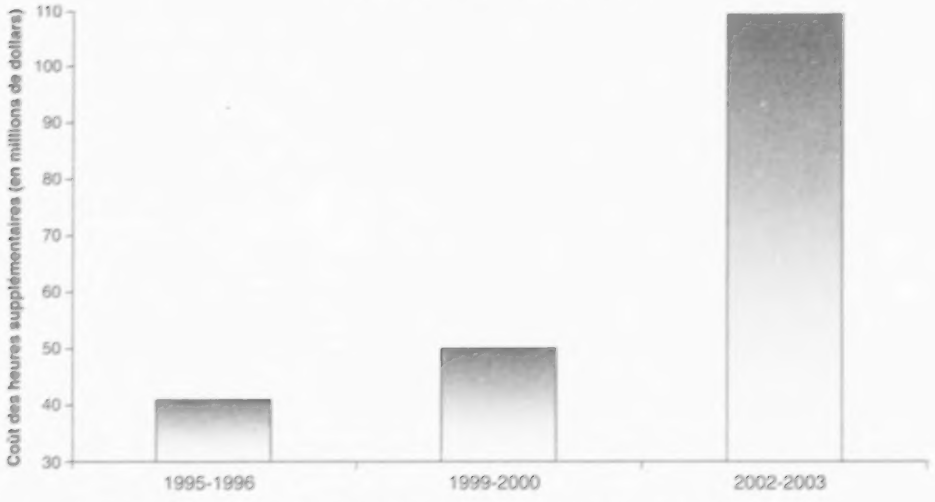
AUTRE QUESTION

Heures supplémentaires

Les heures de travail prolongées peuvent réduire la productivité et la qualité des services fournis. En effet, 42 % des répondants à notre sondage étaient d'avis que la surcharge de travail était le facteur ayant le plus d'impact sur la qualité de leur travail, 53 % estimaient que leur ministère manquait de personnel et 36 % indiquaient qu'ils ne pouvaient pas accomplir toutes les tâches assignées durant les heures régulières de bureau.

Comme il est mentionné plus haut, le gouvernement réduit ses effectifs depuis 1995. Notre analyse des heures supplémentaires accumulées depuis révèle une augmentation marquée des heures supplémentaires rémunérées dans la FPO, même après exclusion des heures supplémentaires liées aux grèves, comme le montre le graphique suivant.

Heures supplémentaires payées dans la FPO, exercices choisis, 1995-1996–2002-2003



Nota : Pour 2002-2003, 2,8 millions d'heures supplémentaires liées à des grèves, dont le coût total s'élevait à 92,5 millions de dollars, ont été déduites du total.

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

En 1995-1996, le personnel avait accumulé 1,9 million d'heures supplémentaires rémunérées; en 2002-2003, ce chiffre était de 4,6 millions (à l'exclusion des heures supplémentaires liées aux grèves). Le graphique qui précède ne rend pas compte des heures supplémentaires non rémunérées, qui, d'après les observations non scientifiques, semblent atteindre un total considérable.

Recommandation

Pour éviter de nuire à la qualité des services, les ministères doivent surveiller les heures supplémentaires accumulées par leurs employés, établir des limites acceptables et prendre des mesures correctives appropriées lorsque ces limites sont excédées.

Réponse du Centre

Nous sommes préoccupés par le nombre d'heures supplémentaires et reconnaissons la nécessité de tenir compte du bien-être des employés ainsi que des priorités opérationnelles et financières. Dans une grande mesure, c'est à chaque gestionnaire qu'il appartient d'examiner les enjeux liés à la charge de travail, y compris les heures supplémentaires rémunérées et non rémunérées et la dotation.

3.03–Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

CONTEXTE

En vertu des dispositions de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (la *Loi*), le ministère des Services sociaux et communautaires procure une aide financière aux personnes handicapées admissibles (selon la définition de la *Loi*) et aux personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne sont pas admissibles aux prestations fédérales de la Sécurité de la vieillesse. L'aide financière accordée par le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) vise à couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, au logement, aux vêtements et aux besoins personnels.

Pour être admissibles à l'aide financière du POSPH,

- Les requérants doivent démontrer qu'ils ont besoin d'aide en fournissant une preuve que leurs actifs liquides et leurs revenus ne dépassent pas les montants établis.
- La plupart des requérants doivent également se soumettre à une évaluation destinée à déterminer si leur invalidité satisfait au seuil d'admissibilité établi par le ministère. (Cette évaluation n'est pas exigée pour les personnes qui reçoivent des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada, les personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne sont pas admissibles aux prestations fédérales de la Sécurité de la vieillesse et les personnes qui résident dans des établissements prescrits tels qu'un hôpital psychiatrique.)

Environ 95 % des bénéficiaires du POSPH sont des personnes handicapées et la majorité d'entre elles sont des personnes seules sans personnes à charge. La moitié environ a des handicaps intellectuels et l'autre moitié, des handicaps physiques. Les handicaps intellectuels comprennent les psychoses (par exemple, la schizophrénie), les névroses (par exemple, la dépression) et les retards sur le plan du développement. Les

handicaps physiques comprennent les maladies du système musculo-squelettique (par exemple, l'ostéoarthrose), les maladies du système nerveux (par exemple, la maladie de Parkinson) et les maladies du système circulatoire (par exemple, une cardiopathie congénitale). Compte tenu des besoins spéciaux de ces groupes, la plupart des bénéficiaires du POSPH reçoivent une aide à long terme.

Les bénéficiaires du POSPH peuvent également obtenir un soutien à l'emploi. Toutefois, contrairement à ceux qui touchent des prestations du programme Ontario au travail (il s'agit d'un programme d'aide sociale destiné aux personnes aptes au travail), les bénéficiaires du POSPH ne sont pas tenus de participer à un programme de soutien à l'emploi. Par conséquent, relativement peu d'entre eux participent à un tel programme.

Les bénéficiaires du POSPH reçoivent une aide financière plus élevée que ceux du programme Ontario au travail. Le tableau suivant donne des exemples de prestations types.

Exemples de prestations mensuelles types

	Personne seule ($)	Personne seule avec un enfant* ($)	Couple avec un enfant* ($)
Prestation du POSPH			
allocation de base	516	772	875
allocation maximale au logement	414	652	707
prestation maximale	**930**	**1 424**	**1 582**
Prestation comparable d'Ontario au travail	520	957	1 030

* bénéficiaire ayant un conjoint non handicapé et un enfant de 12 ans ou moins.

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Il est possible d'obtenir une aide supplémentaire, d'après les besoins établis, pour un certain nombre d'éléments tels que les suivants :

- besoins essentiels sur le plan de la santé, tels qu'un moyen de transport à des fins médicales, des fournitures médicales et un régime alimentaire spécial;
- soins de la vue et soins dentaires de base;
- prestations pour l'établissement d'un nouveau domicile dans la collectivité pour aider à couvrir les coûts associés à l'installation permanente dans un nouveau logement;
- prestation pour la rentrée des classes et l'achat de vêtements d'hiver pour les enfants admissibles.

Les prestations du POSPH n'ont pas changé depuis 1993, mais le budget déposé au printemps 2004 par le gouvernement proposait une augmentation de 3 % des prestations mensuelles. Nous croyons comprendre que les prestations versées actuellement par le POSPH au titre des besoins essentiels et du logement occupaient le 4e rang en importance au Canada, derrière le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest.

La prestation du POSPH est assurée par les 9 bureaux régionaux du ministère et par 44 bureaux locaux. La province et les municipalités assument à hauteur de 80 % et 20 % respectivement le coût de l'aide financière accordée par le programme et partagent à parts égales les frais d'administration du programme.

Pour l'exercice 2003-2004, les dépenses assumées par le ministère au titre du POSPH, y compris pour l'aide financière, atteignaient environ 2,5 milliards de dollars, dont quelque 176 millions de dollars au titre des frais administratifs. Ces frais comprenaient les salaires, les avantages sociaux et les autres dépenses de fonctionnement directes. Les dépenses annuelles reliées à l'aide financière du POSPH et les volumes de cas ont augmenté constamment au cours des dernières années, comme on peut le constater sur le tableau suivant.

Moyenne mensuelle des volumes de cas et des dépenses au titre de l'aide financière, 2000-2001 – 2003-2004

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004 (Estimation)
Dépenses (000 $)	2 037 900	2 049 609	2 098 033	2 277 037
Volumes de cas	191 873	192 040	194 140	200 503

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Avant juin 1998, l'aide octroyée aux personnes handicapées ou inaptes à l'emploi de façon permanente relevait de la *Loi sur les prestations familiales*. En juin 1998, l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* donnait lieu à l'établissement d'un programme destiné aux personnes handicapées qui éliminait la catégorie des bénéficiaires inaptes à l'emploi de façon permanente. Toutefois, pour faciliter le passage à ce nouveau programme, les personnes qui touchaient des prestations familiales en juin 1998 ont bénéficié d'un transfert automatique au POSPH. Nous avons donc appris que le volume de cas actuel du POSPH comprenait 60 % d'anciens bénéficiaires de prestations familiales qui, s'ils ne sont pas tenus de subir une réévaluation sur le plan médical, doivent cependant se soumettre à une réévaluation sur le plan financier.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) visait à déterminer si :

- les politiques et les procédures établies par le ministère permettaient de garantir que seules les personnes admissibles recevaient une aide financière et que celle-ci était toujours du juste montant;
- le Modèle de prestation des services (MPS) mis en œuvre récemment par le ministère assurait un soutien adéquat à la prestation économique et efficace du POSPH.

Notre vérification comprenait un examen analytique des dossiers, des politiques et des procédures pertinents du ministère ainsi que des entrevues avec le personnel concerné du bureau principal et de trois bureaux régionaux du ministère. Nous avons également tenu des discussions avec des membres de l'Action Coalition du POSPH, un groupe de défense composé de représentants des cliniques juridiques communautaires et de divers autres organismes. Nous avons également communiqué avec la présidente du Tribunal de l'aide sociale (lequel entend les appels relatifs aux demandes de prestations refusées par le ministère), mais on nous a informés que ni la présidente ni les autres membres du Tribunal n'étaient disposés à nous rencontrer.

Nous avons également examiné le MPS (le nouveau système de technologie de l'information et les nouveaux processus administratifs du ministère, utilisés par le POSPH et par le programme Ontario au travail) pour déterminer s'il assurait un soutien adéquat de l'administration du POSPH – par exemple, fournir l'information dont le personnel a besoin pour exécuter le programme de manière efficace – et pour vérifier si les problèmes relevés dans le cadre de notre vérification du programme Ontario au travail en 2002 avaient été résolus de manière adéquate.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification, et la haute direction du ministère les a approuvés.

Nous avons principalement effectué notre travail entre novembre 2003 et mai 2004, en mettant l'accent sur les dépenses et les procédures du programme au cours des exercices 2002-2003 et 2003-2004. Nous nous sommes concentrés sur les éléments constituant les plus importants postes de dépenses du programme, à savoir les besoins essentiels et le logement, lesquels correspondaient à 94 % environ des dépenses totales du programme. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Étant donné que la direction des services de vérification interne du ministère n'avait soumis le POSPH a aucune vérification récemment, nous n'avons pu nous en remettre à ses travaux pour réduire la portée de notre vérification. Au printemps 2003, la direction des services de vérification interne a examiné de concert avec une société d'experts-conseils en TI certains aspects du MPS, notamment le soutien technique, le cadre de gestion du MPS et le transfert de connaissances entre Accenture (le sous-traitant qui a participé au développement du MPS) et le ministère relativement à l'entretien des applications et au soutien connexe. Nous avons examiné le rapport de cet examen, mais il ne portait pas directement sur des aspects touchant notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Les gestionnaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont certes amélioré le programme depuis son lancement (par exemple, le processus de tri pour l'examen des nouvelles demandes d'aide pour personnes handicapées), mais les procédures du ministère ne permettaient toujours pas de garantir que seules les personnes admissibles recevaient un soutien financier pour personnes handicapées et que les paiements ne dépassaient pas les montants auxquels elles avaient droit. L'apport d'améliorations substantielles au programme est un défi de taille puisque le nouveau système d'information de gestion du ministère n'assurait toujours pas un soutien adéquat de la prestation du programme. Voici un aperçu de nos observations les plus importantes :

- Pour un grand nombre de requérants, nous avons constaté que les évaluations initiales de l'invalidité n'étaient pas effectuées en temps opportun, ce qui avait souvent des répercussions négatives sur les prestations versées aux requérants admissibles. En revanche, nous avons constaté que le nouveau processus de tri avait accéléré l'octroi de l'aide financière pour les quelque 25 % de requérants qui étaient manifestement admissibles.
- Même si l'évaluation initiale de l'admissibilité des personnes handicapées était réalisée par un professionnel compétent tel qu'une infirmière autorisée ou un autre praticien de la santé, nous avons constaté que les appels entendus par le Tribunal de l'aide sociale – composé principalement de représentants non juristes – aboutissaient dans environ 80 % des cas à l'annulation de la décision initiale relative à l'admissibilité. Toutefois, aucune enquête formelle n'avait été menée pour connaître les raisons d'un taux aussi élevé de décisions annulées. En revanche, nous avons remarqué que le ministère avait pris plusieurs initiatives dernièrement pour améliorer la cohérence du processus d'évaluation de l'admissibilité des personnes handicapées.

- Dans bien des cas, les exigences ministérielles concernant la détermination et la documentation de l'admissibilité financière n'étaient pas respectées. Dans 75 % des dossiers que nous avons examinés, il manquait au moins un et parfois plusieurs des renseignements exigés pour établir l'admissibilité du bénéficiaire et le juste montant d'aide à verser. Or, l'admissibilité de ces personnes à une aide financière était tout de même approuvée.
- Le ministère a instauré une politique suivant laquelle l'admissibilité des bénéficiaires à une aide financière doit être réévaluée tous les trois ans. C'est certes une mesure de contrôle prudente, mais nous avons constaté, dans les trois bureaux régionaux qui ont reçu notre visite, que les réévaluations exigées n'avaient pas été effectuées pour plus de 35 000 bénéficiaires, lesquels représentaient 45 % du volume de cas de l'ensemble des régions. Dans les cas où ces réévaluations étaient effectuées, nous avons constaté que les renseignements exigés étaient souvent absents, tout comme ils l'étaient au moment de l'évaluation initiale de l'admissibilité financière. Étant donné qu'environ le tiers de ces réévaluations avaient donné lieu à une modification des montants auxquels les bénéficiaires avaient droit, il est essentiel d'effectuer ces réévaluations de l'admissibilité en temps voulu.
- Les efforts déployés par le ministère pour percevoir plus de 480 millions de dollars de paiements excédentaires étaient insuffisants. Sur ce montant, une somme d'environ 210 millions de dollars était considérée « temporairement irrécouvrable » et ce, pour des raisons inconnues dans nombre de cas. Sur ce montant, une somme de 164 millions de dollars était considérée comme temporairement irrécouvrable depuis 1998 et cette désignation devait s'étendre jusqu'en décembre 2005 pour permettre au ministère d'établir la validité et la possibilité de recouvrement de ces comptes. Étant donné que le succès dans le domaine de la perception dépend souvent d'une prise de contact initiale rapide avec le débiteur, un tel délai fait sûrement rater des occasions de récupérer ces montants.
- Dans bien des cas, les travailleurs sociaux n'assuraient pas un suivi en temps voulu de nouveaux renseignements importants qui étaient susceptibles d'avoir une incidence sur l'admissibilité d'un bénéficiaire à des prestations. Par exemple, en décembre 2003, quelque 12 000 tâches de suivi qui avaient été assignées aux travailleurs sociaux et qui comportaient de nouveaux renseignements de ce genre attendaient depuis plus de six mois et beaucoup, depuis plus d'un an.
- Le nouveau système d'information du Modèle de prestation des services ne disposait pas de certains contrôles internes clés, ne satisfaisait toujours pas à des besoins d'information importants des utilisateurs ministériels et des bénéficiaires d'aide aux personnes handicapées et continuait de commettre des erreurs et d'omettre des renseignements pour des raisons inexplicables.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Dans notre vérification, en 1996, du Programme de prestations familiales, auquel a succédé le POSPH, nous avions conclu qu'un renforcement considérable des procédures administratives du ministère s'imposait pour garantir, entre autres, que seules les personnes admissibles recevaient des prestations et que celles-ci étaient du juste montant.

Au moment où nous avons fait le suivi de cette vérification en 1998, un grand nombre des recommandations que nous avions formulées en 1996 n'avaient pas été observées. Le ministère avait cependant indiqué qu'il entreprenait le développement de nouveaux processus administratifs et d'un nouveau système d'information (appelés collectivement le Modèle de prestation des services, ou MPS) pour appuyer la transformation de l'aide sociale générale et du Programme de prestations familiales en deux nouveaux programmes, à savoir le programme Ontario au travail et le POSPH. Le ministère a également laissé entendre que le MPS remédierait à un grand nombre des préoccupations énumérées dans notre vérification de 1996 et dans d'autres vérifications semblables effectuées à cette époque.

Le système MPS, qui a été élaboré par le ministère en collaboration avec Accenture, a été mis en œuvre au cours de l'exercice 2001-2002. Il est maintenant utilisé tant par le POSPH que par le programme Ontario au travail pour l'administration de leurs différents programmes.

Dans notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail, nous avons relevé un certain nombre de problèmes relativement à la fonctionnalité et à la performance du MPS, qui avaient pour résultat que la plupart des avantages prévus sur le plan de la prestation du programme ne s'étaient pas encore concrétisés. Nous avons également conclu que le ministère n'avait à peu près aucune garantie que seules les personnes admissibles touchaient des prestations du programme Ontario au travail et que celles-ci étaient du juste montant.

Depuis le 27 janvier 2002, le groupement de la technologie de l'information du ministère est responsable de l'exploitation du MPS. De plus, en octobre 2002, Accenture a obtenu un contrat de trois ans, d'une valeur totale de 37,9 millions de dollars, pour fournir des services d'entretien des applications et de soutien en ce qui concerne le MPS. L'objectif principal de ce contrat est d'apporter les améliorations requises sur le plan de la qualité des services et du fonctionnement pour corriger les lacunes du système.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME ONTARIEN DE SOUTIEN AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Admissibilité aux prestations

L'admissibilité aux prestations du POSPH comporte deux volets distincts : l'admissibilité sur le plan financier et (pour la plupart des requérants) l'admissibilité sur le plan médical. Il n'est pas nécessaire d'établir l'admissibilité de certaines catégories de bénéficiaires sur le plan médical – par exemple, les personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne sont pas admissibles aux prestations fédérales de la Sécurité de la vieillesse – mais seulement 4 % des bénéficiaires du POSPH font partie de ces catégories.

Lorsqu'une personne soumet une demande de prestations du POSPH pour le motif qu'elle est handicapée selon la définition donnée dans la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, on procède en général à une évaluation préliminaire de son admissibilité financière dans le cadre d'un processus de présélection. Les personnes qui sont considérées comme admissibles à la suite de cette présélection passent alors à l'étape suivante, à savoir une évaluation détaillée de leur invalidité pour déterminer si elles satisfont ou non aux critères d'une personne handicapée. C'est l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, un bureau centralisé, qui mène l'évaluation. Si l'Unité détermine que le requérant est bel et bien une personne handicapée, il faut alors reconfirmer son admissibilité sur le plan financier pour s'assurer que tous les renseignements et documents exigés figurent au dossier et qu'ils sont à jour avant que des prestations puissent être versées.

Pour garantir que les bénéficiaires demeurent admissibles sur une base continue, la politique ministérielle exige :

- que l'admissibilité financière fasse l'objet d'une réévaluation formelle tous les trois ans (appelée Processus de vérification détaillée);
- le cas échéant, qu'une réévaluation médicale formelle ait lieu dans un délai de deux ou cinq ans (ce délai est déterminé au moment de l'évaluation initiale de la personne handicapée), sauf si l'évaluation initiale montre que l'état du bénéficiaire ne s'améliorera vraisemblablement pas.

En plus des réévaluations formelles prévues, dès que le ministère reçoit de nouveaux renseignements (par exemple, dans le cadre d'un appel téléphonique ou d'une lettre de plaintes) qui pourraient avoir une incidence sur l'admissibilité ou les prestations d'un bénéficiaire, un travailleur social doit étudier le dossier. Si une enquête plus approfondie s'impose, il transmet la plainte à l'un des agents de révision de l'admissibilité du ministère (voir Activités de gestion plus loin dans le rapport).

ADMISSIBILITÉ MÉDICALE

Processus de détermination de l'invalidité

À la suite de l'établissement de l'admissibilité financière du requérant au moyen du processus de tri préliminaire, le requérant reçoit une trousse de détermination de l'invalidité contenant trois formules à remplir, à savoir un rapport sur son état de santé et ses activités de la vie quotidienne, un consentement à la divulgation de ses renseignements médicaux au POSPH et un rapport personnel. La première formule, qu'il faut faire remplir par un médecin ou un autre professionnel prescrit, vise à fournir de l'information à propos des principaux troubles médicaux du requérant et de leurs répercussions sur ses activités quotidiennes. La deuxième formule doit être remplie par tous les requérants. La troisième formule est facultative, mais elle permet aux requérants de décrire en leurs propres mots les répercussions de leur invalidité sur leur vie quotidienne.

Nous avons remarqué que le requérant a la responsabilité de remplir ou de faire remplir toutes ces formules; le bureau du POSPH ne fournit aucune aide à cet égard afin de promouvoir l'autonomie des requérants. Or, il est possible qu'un grand nombre de requérants atteints d'un handicap physique ou intellectuel aient de la difficulté à remplir les formules correctement et que leurs demandes soient par conséquent rejetées. Certes, les organismes tels que les cliniques juridiques communautaires prêtent souvent main forte aux requérants au cours du processus, mais ils ne sont pas en mesure de satisfaire à la demande et nous croyons comprendre que beaucoup de gens, en conséquence, ne peuvent pas obtenir d'aide pour remplir leurs formules.

Les formules dûment remplies sont transmises à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées aux fins d'examen. Un évaluateur – en général un professionnel de la santé tel qu'une infirmière, un ergothérapeute ou un conseiller en réhabilitation – examine les formules et détermine si le requérant a une déficience qui en fait une personne handicapée admissible (c'est-à-dire, au sens de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*) et a droit par conséquent à une aide financière. S'il est établi que le requérant a une telle déficience, l'évaluateur peut fixer une date de réévaluation de l'invalidité (voir Réévaluations médicales plus loin dans le rapport). Au cours de l'année civile 2003, environ 50 % des requérants pour lesquels une évaluation initiale de l'invalidité a été effectuée ont reçu la confirmation qu'ils avaient une déficience faisant d'eux des personnes handicapées admissibles et se sont ainsi vu accorder une aide financière du POSPH.

Si l'évaluateur établit que le requérant n'a pas de déficience faisant de lui une personne handicapée admissible, celui-ci peut demander une révision interne de la décision. Un autre évaluateur examinera alors la demande et communiquera au requérant par écrit, dans les dix jours civils suivant la réception de la demande, les motifs de la décision découlant de cet examen.

Si le réviseur interne détermine également que le requérant n'est pas une personne handicapée admissible, celui-ci peut interjeter appel de la décision devant le Tribunal de l'aide sociale dans les 30 jours suivant la réception de la décision prise à la suite de la révision interne (voir Appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale plus loin dans le rapport).

Date des décisions relatives à l'invalidité

Au cours de l'année civile 2003, l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a reçu environ 29 000 demandes de prestations. L'Unité compte une trentaine d'évaluateurs, dont 22 sont affectés en tout temps à l'évaluation des demandes de prestations (la plupart des autres évaluateurs se consacrent aux activités de contrôle de la qualité et aux appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale). Toutefois, comme l'Unité n'a pas établi de normes quant au nombre de demandes qu'un évaluateur peut raisonnablement traiter, le nombre de demandes que l'Unité peut évaluer avec l'effectif actuel n'a pas été établi. Il y a cependant des arriérés importants.

Selon les dispositions de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, lorsque le ministère établit qu'un requérant est admissible à des prestations, le versement des prestations est rétroactif et commence à la date de prise d'effet de l'admissibilité du requérant, laquelle correspond en général au dernier en date des deux jours suivants : le jour où la demande dûment remplie a été soumise et le jour où la décision relative à l'admissibilité médicale est rendue moins quatre mois. Par conséquent, dès que le ministère prend plus de quatre mois à établir qu'un requérant est admissible à des prestations après avoir reçu la demande dûment remplie, les prestations du requérant s'en ressentent.

Pour faire en sorte que tous les requérants bénéficient d'un traitement équitable, les demandes sont évaluées selon l'ordre de leur réception. La *Loi* ne précise pas le délai dans lequel l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées doit rendre une décision quant à l'admissibilité d'un requérant sur le plan médical, mais l'Unité s'est fixé un objectif interne de 45 jours ouvrables à compter du moment de la réception d'une demande pour rendre une décision finale quant à l'admissibilité.

Afin d'accélérer l'évaluation initiale de l'admissibilité des requérants qui sont manifestement admissibles sur le plan médical, le ministère a instauré au début de 2003 un processus de tri suivant lequel toutes les nouvelles demandes doivent faire l'objet d'un examen initial dans les sept jours suivant leur réception. À la fin de 2003, environ 24 % des requérants dont les demandes avaient été soumises au nouveau processus avaient été jugés admissibles à des prestations; le reste des demandes (76 %) avaient été retenues à la suite du tri aux fins d'une évaluation plus détaillée de l'admissibilité à une date ultérieure.

L'examen des statistiques ministérielles relatives aux demandes retenues à la suite du tri nous a permis de constater qu'un grand nombre d'entre elles n'avaient pas été évaluées dans le délai de 45 jours ouvrables suivant la réception des demandes, fixé par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, ni même dans le délai de 80 jours ouvrables à la suite duquel les prestations des requérants s'en ressentent. Par exemple, à la fin de décembre 2003, l'Unité entreprenait l'évaluation de 2 285 demandes reçues en août 2003 et qui remontaient déjà, par conséquent, à plus de 80 jours ouvrables. Nous croyons comprendre qu'il y avait dix autres semaines en 2003 pour lesquelles l'Unité avait commencé à évaluer une moyenne hebdomadaire de 376 demandes dont la réception remontait à plus de 80 jours ouvrables.

Les facteurs suivants ont contribué à ces retards :

- Le nombre de demandes reçues dépassait le niveau de personnel en place pour les traiter. Nous croyons comprendre que l'Unité était censée recevoir environ 400 demandes par semaine, mais elle en avait reçu en moyenne 600 par semaine au cours de la dernière année.
- Le ministère reçoit plus de demandes que prévu parce que les personnes jugées non admissibles soumettent souvent plusieurs demandes. Certains requérants ont soumis une demande de prestations à six reprises.

Par ailleurs, il manque parfois des renseignements dans les demandes ou bien les renseignements fournis sont contradictoires. À cet égard, nous croyons comprendre qu'il n'est pas rare qu'il manque des renseignements dans les formules médicales. Par exemple, d'après les statistiques ministérielles, dans 40 % des demandes reçues, les praticiens de la santé ont omis de répondre à une question cruciale portant sur la durée prévue des troubles médicaux éprouvés par les requérants. De même, il manquait d'autres renseignements médicaux importants dans environ 16 % des demandes reçues au cours d'une année. Or, il est impossible de déterminer l'admissibilité du requérant sur le plan médical avant d'avoir obtenu tous les renseignements manquants, ce qui prend souvent beaucoup de temps.

Documentation des décisions relatives à l'invalidité

Étant donné que la décision des évaluateurs d'accorder ou non les prestations du POSPH est dans une certaine mesure subjective, il est essentiel que les évaluateurs de l'Unité consignent par écrit les motifs de chaque décision de façon à pouvoir démontrer que leurs décisions sont justes dans tous les cas où il y a examen du dossier.

Le personnel du ministère nous a toutefois informés que les motifs des décisions relatives à l'invalidité n'étaient plus consignés par écrit depuis mars 2002 (le début de la grève de deux mois au gouvernement de l'Ontario). Nous croyons comprendre que cette pratique s'est poursuivie jusqu'en juillet 2003. L'examen d'un échantillon des

dossiers évalués avant mars 2002 nous a permis de constater que les motifs des décisions relatives à l'invalidité n'étaient pas davantage consignés dans près de la moitié de ces dossiers. En revanche, nous sommes heureux d'affirmer que l'examen des dossiers évalués après juillet 2003 nous a permis de constater que les motifs des décisions étaient consignés dans tous les dossiers et nous encourageons le ministère à perpétuer cette pratique.

Surveillance des révisions internes et des décisions

Au cours de l'année civile 2003, 8 475 demandes d'aide ont été refusées au moment de l'évaluation initiale et les requérants ont demandé une révision interne. À la suite de ces révisions, qui ont été effectuées par un évaluateur individuel, la décision initiale a été annulée et l'aide accordée à 641 (7,6 %) des requérants concernés.

En janvier 2004, le ministère a lancé un projet pilote dans le cadre duquel un comité composé de cinq évaluateurs effectuait toutes les révisions internes demandées par les requérants. Au cours des trois premiers mois de 2004, le comité a effectué 1 140 révisions et annulé dans 245 cas (21 %) la décision de ne pas accorder de prestations. Ce taux correspondait à peu près au triple de celui susmentionné pour l'année civile 2003 dans le cas où les demandes étaient évaluées par une seule personne. L'existence d'un écart aussi important soulève nettement la question de savoir quel processus devrait être appliqué pour s'assurer que l'on prend les décisions les plus fiables possible.

Par ailleurs, au début de 2004, le ministère a compilé des statistiques sur les taux de refus des évaluateurs individuels au sujet des demandes de prestations. D'après l'examen que nous avons fait de ces statistiques, ces taux, pour la période de juillet 2003 à décembre 2003, se situaient entre 47 % et 91 % des demandes que les évaluateurs avaient examinées initialement. En mars 2004, le ministère a lancé un projet pilote d'assurance de la qualité pour faire enquête sur les raisons d'écarts aussi importants.

Aucun des projets pilotes n'était terminé à la fin de notre vérification, mais selon les indications préliminaires, l'écart quant au nombre de décisions annulées par les évaluateurs individuels par rapport au comité de cinq évaluateurs et quant au taux de refus des évaluateurs individuels au sujet des demandes de prestations s'explique comme suit :

- Contrairement aux exigences de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, certains évaluateurs ne prenaient pas en compte l'effet cumulatif des déficiences multiples d'un requérant. Certaines décisions étaient plutôt fondées sur la déficience principale ou sur les deux déficiences principales.
- Comme la documentation et l'explication des motifs de certaines décisions laissaient à désirer, il était difficile de dire si tous les évaluateurs suivaient un processus raisonnable et semblable.

- Il se peut que les évaluateurs individuels qui effectuent les révisions internes hésitent à annuler un grand nombre de décisions initiales dans la crainte qu'un taux élevé de décisions annulées puisse être une source de conflit ou de mésentente entre le réviseur et le collègue dont la décision a été annulée. Dans le cas du comité de réviseurs, la responsabilité de l'annulation d'une décision est répartie entre tous les membres, ce qui élimine cette crainte.

Compte tenu de ce qui précède et du grand nombre de décisions qui sont annulées au bout du compte par le Tribunal de l'aide sociale (voir la prochaine section), le ministère devrait envisager d'instaurer un processus d'examen de surveillance régulier tant des déterminations initiales de l'admissibilité que des résultats des révisions internes.

Recommandation

Pour faire en sorte que tous les requérants admissibles reçoivent l'aide à laquelle ils ont droit, le ministère doit :

- **prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les évaluations initiales de l'admissibilité sont effectuées dans un délai de quatre mois, ou environ 80 jours ouvrables, suivant la réception d'une demande dûment remplie;**
- **documenter comme il se doit les motifs de toutes les décisions relatives à l'admissibilité de façon à pouvoir démontrer qu'elles sont raisonnables et justes;**
- **instaurer un processus d'examen de surveillance régulier tant des déterminations initiales de l'admissibilité que des résultats des révisions internes, et remédier rapidement à toute préoccupation soulevée par ces examens de surveillance.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et a pris les mesures nécessaires pour que toutes les déterminations initiales de l'admissibilité soient maintenant effectuées dans un délai de quatre mois suivant la réception d'une demande dûment remplie. Des normes de documentation ont été élaborées de façon à pouvoir démontrer que toutes les décisions sont raisonnables et justes. Le processus d'assurance de la qualité et le comité de révision interne ont fait leurs preuves et seront maintenus en permanence. Des examens réguliers des déterminations initiales de l'admissibilité et des résultats des révisions internes sont effectués et des mesures correctives sont prises au besoin.

Appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale

Les requérants qui ne sont toujours pas satisfaits de la décision rendue à la suite de la révision interne peuvent interjeter appel devant le Tribunal de l'aide sociale (le Tribunal), lequel est un organisme autonome qui n'a aucun lien de dépendance avec le ministère. Contrairement aux évaluateurs de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées qui ont une expérience du domaine médical ou des services sociaux, les membres du Tribunal sont des profanes qui n'ont pas nécessairement ces compétences. Le Tribunal peut entendre deux types d'appels, à savoir ceux concernant le soutien du revenu et ceux portant sur la détermination de l'invalidité. En général, les appels du premier type ont trait à des désaccords à propos du calcul et du recouvrement d'un paiement excédentaire, tandis que les appels relatifs à la détermination de l'invalidité portent sur l'admissibilité d'un requérant à des prestations.

Lorsque le Tribunal renverse une décision rendue précédemment par le ministère, la décision du Tribunal prend effet à la date à laquelle le ministère a rendu une première décision concernant le point sur lequel l'appel est fondé.

Le tableau suivant indique les activités du Tribunal liées au POSPH au cours de l'année civile 2003.

Activités du Tribunal de l'aide sociale liées au POSPH, 2003

	Soutien du revenu		Détermination de l'invalidité	
	Nbre	%	Nbre	%
Décisions annulées	60	22	1 954	80
Décisions maintenues	188	69	483	20
Décisions modifiées	23	9	—	—
Nombre total d'audiences	**217**		**2 437**	

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Le personnel du ministère n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi le Tribunal avait renversé dans 80 % des cas ayant fait l'objet d'un appel les décisions rendues par l'Unité relativement à la détermination de l'invalidité. Nous avons communiqué avec le Tribunal pour discuter des raisons d'un pourcentage aussi élevé de décisions annulées, mais on nous a répondu que ni la présidente ni aucun autre membre du Tribunal n'étaient disposés à nous rencontrer.

En date du 31 décembre 2003, le nombre d'appels en attente d'une audience du Tribunal relativement au POSPH s'élevait à 4 234. Sur ce nombre, 2 661 (63 %) portaient sur la détermination de l'invalidité; les autres concernaient le soutien du revenu. Nous avons également remarqué que le ministère n'était pas en mesure de

dire quel était le délai moyen entre la demande d'appel et la décision finale du Tribunal. L'examen d'un échantillon des dossiers portés en appel nous a toutefois permis de constater que les requérants attendaient en moyenne un an avant que le Tribunal entende leur cause et rende une décision.

Recommandation

En consultation avec le Tribunal de l'aide sociale, le ministère doit déterminer les raisons du taux d'annulation élevé des décisions ministérielles relatives à l'admissibilité.

Réponse du ministère

Le ministère et le nouveau président du Tribunal de l'aide sociale ont convenu de se rencontrer à intervalles réguliers pour examiner les tendances dans ce domaine. Le nouveau président aimerait également avoir l'occasion de rencontrer le vérificateur provincial.

Réévaluations médicales

La *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* exige que la personne qui détermine qu'un requérant a une déficience au sens de la *Loi* fixe, au moment de la détermination initiale, une date de révision de la détermination initiale, sauf s'il estime que la déficience du requérant ne s'améliorera vraisemblablement pas. Le cas échéant, les réévaluations médicales sont prévues, à la discrétion de l'évaluateur, dans un délai de deux ou cinq ans.

Les réévaluations médicales régulières sont importantes pour garantir que seules les personnes admissibles continuent de recevoir l'aide du POSPH. Entre le milieu de 2000 et mars 2002, le ministère a soumis environ 2 700 bénéficiaires à une réévaluation médicale et les évaluateurs ont déterminé que 204 d'entre eux (8 %) n'étaient plus admissibles. D'après le personnel du ministère, la majorité des bénéficiaires réputés ainsi non admissibles ont interjeté appel de la décision devant le Tribunal de l'aide sociale et continuent de toucher des prestations jusqu'à l'audience de l'appel.

En mars 2002 cependant, devant l'arriéré de requérants en attente d'une évaluation initiale de leur invalidité – dû en partie à la grève de sept semaines et demie – le ministère a décidé d'affecter tous les évaluateurs de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées à l'évaluation des demandes initiales et de cesser l'exécution des réévaluations médicales.

D'après les estimations du ministère, en date de décembre 2003, 14 000 réévaluations médicales, soit 84 % des réévaluations médicales exécutées depuis la création du POSPH en 1998, étaient en retard.

Recommandation

Pour faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de toucher des prestations, le ministère doit effectuer dans un délai raisonnable les ré valuations médicales périodiques requises.

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et a instauré un processus d'assurance de la qualité, qui commencera à remédier au problème de l'exécution des ré valuations médicales périodiques dans les limites des ressources disponibles.

ADMISSIBILITÉ FINANCIÈRE

Processus d'évaluation de l'admissibilité sur le plan financier

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, l'admissibilité financière est établie initialement dans le cadre d'un tri préliminaire au début du processus de demande et doit être reconfirmée une fois que l'admissibilité sur le plan médical a été déterminée. Une réévaluation formelle de l'admissibilité financière (appelée Processus de vérification détaillée, ou PVD) est effectuée tous les trois ans après qu'un bénéficiaire commence à toucher des prestations.

Le personnel du ministère détermine l'admissibilité d'une personne sur le plan financier au moyen d'une évaluation des revenus et des avoirs. Pour qu'une personne soit admissible sur le plan financier, son avoir total ne doit pas dépasser les montants suivants :

- 5 000 $ pour une personne seule;
- 7 500 $ si le groupe de prestataires compte un conjoint ou un partenaire de même sexe;
- plus 500 $ pour chaque personne à charge.

Les espèces, les comptes bancaires, les REER et les autres actifs qui peuvent être rapidement transformés en espèces sont pris en compte dans le calcul de l'avoir total d'une personne. Certains avoirs, tels qu'une résidence principale, un premier véhicule automobile, des REER immobilisés et des fonds en fiducie d'un montant inférieur à 100 000 $, ne sont pas pris en compte dans le calcul des avoirs d'une personne assujettis aux plafonds prescrits.

Les sources de revenu suivantes sont prises en compte dans le calcul des revenus d'une personne : un emploi, le Régime de pensions du Canada, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et l'assurance-emploi. En général, pour être admissible à une prestation même partielle du POSPH

dans le cadre du Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE) du ministère, une personne seule doit avoir un revenu inférieur à 16 800 $ par année environ.

Les personnes qui ont besoin d'une aide financière immédiate et qui satisfont aux critères plus rigoureux du programme Ontario au travail en matière de revenus et d'avoirs peuvent obtenir de l'aide par l'intermédiaire de celui-ci en attendant que le POSPH procède à la détermination initiale de leur invalidité. Nous croyons comprendre qu'environ 67 % des requérants du POSPH soumettent une demande tout en touchant des prestations du programme Ontario au travail.

Documentation de l'admissibilité financière

Tous les requérants doivent fournir au ministère les renseignements nécessaires pour prouver leur admissibilité à une aide financière et permettre au ministère de calculer le juste montant d'aide à verser. La politique ministérielle exige, à des fins de vérification, que des copies de certains documents et renseignements soient versées au dossier et qu'il soit précisé que d'autres ont fait l'objet d'une vérification visuelle. Le tableau suivant précise de quelle façon ces exigences s'appliquent à différents documents et renseignements.

Exigences en matière de vérification selon le type de document/renseignement

Type de document/renseignement	Copie à verser au dossier	Vérification visuelle de l'original
Carte d'assurance sociale		✔
Carte Santé		✔
Pièces établissant l'identité et la date de naissance de tous les membres de la famille	✔	
Preuves du revenu	✔	✔
Preuves des avoirs/renseignements bancaires	✔	✔
Preuves des coûts du logement		✔
Preuves de fréquentation scolaire pour les personnes à charge de plus de 16 ans		✔
Preuves du statut de la personne au Canada	✔	
Preuves de l'endettement		✔

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

On peut obtenir les renseignements susmentionnés directement du requérant ou auprès de tiers tels que l'Agence du revenu du Canada par le truchement des ententes en matière de partage de l'information. L'absence d'un document ou renseignement exigé peut avoir des répercussions importantes sur la détermination de l'admissibilité financière ou sur le calcul du juste montant à verser.

Nous avons examiné un échantillon des dossiers de bénéficiaires auxquels des prestations initiales avaient été accordées en 2003 pour déterminer si tous les renseignements financiers exigés figuraient au dossier ou avaient fait l'objet d'une vérification visuelle. Dans les trois bureaux qui ont reçu notre visite, il manquait en moyenne au moins un des renseignements exigés (et jusqu'à trois dans quelques cas) dans environ 75 % des dossiers examinés.

Les pourcentages de renseignements manquants se comparaient à ceux cités dans notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail et dans notre vérification de 1996 du Programme de prestations familiales, auquel a succédé le POSPH. Donc, il y a eu très peu d'améliorations de ce côté sinon aucune.

D'après le personnel du ministère et nos propres observations, il y a deux raisons principales à l'absence fréquente des documents et autres renseignements exigés pour déterminer l'admissibilité financière des requérants :

- Le personnel du ministère supposait que les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui sont actuellement transférés au POSPH (environ 67 % de l'ensemble des requérants, conformément à ce que nous avons mentionné précédemment) étaient automatiquement admissibles sur le plan financier au POSPH. Par conséquent, dans la plupart des cas, aucune évaluation supplémentaire n'était faite pour établir l'admissibilité à ce titre.

  Or, même si les deux programmes ont des exigences semblables sur le plan de l'admissibilité financière, leurs exigences en matière de documentation sont différentes. Une certaine vérification s'impose donc pour la plupart des dossiers transférés. Plus précisément, les normes du POSPH en matière de documentation exigent d'examiner et de verser au dossier des copies des renseignements bancaires pour les 12 mois précédant la date de la demande d'aide. En revanche, le programme Ontario au travail exige seulement une vérification visuelle des renseignements bancaires; aucune copie n'est versée au dossier.

- Le personnel du ministère ne connaissait pas ou ne respectait pas les exigences visant à déterminer – au moyen de vérifications auprès de tiers tels que l'Agence du revenu du Canada – si un requérant avait ou non des revenus (par exemple, un revenu d'emploi, des prestations du Régime de pensions du Canada et ainsi de suite). Dans l'un des bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons remarqué que le problème était le manque de connaissance. Dans les deux autres bureaux, le personnel connaissait les exigences, mais l'examen des dossiers indiquait qu'elles n'étaient pas respectées.

Nous avons également remarqué que la confirmation auprès de tiers des renseignements relatifs à l'assurance-emploi n'est pas exigée au cours de l'évaluation financière initiale, tandis qu'elle est obligatoire au moment des réévaluations ultérieures (Processus de vérification détaillée). Étant donné que ces vérifications sont jugées suffisamment importantes pour faire obligatoirement partie du Processus de

vérification détaillée, nous sommes d'avis qu'elles devraient être également obligatoires au moment de l'évaluation initiale du requérant sur le plan financier.

Recommandation

Pour s'assurer que tous les bénéficiaires sont admissibles sur le plan financier à l'aide financière du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et qu'ils reçoivent le juste montant d'aide, le ministère doit :

- **renforcer auprès de tout le personnel ministériel concerné le respect des exigences relatives à l'obtention, à la documentation et à l'évaluation correcte des renseignements exigés des bénéficiaires, y compris les bénéficiaires transférés du programme Ontario au travail;**
- **tenir compte des avantages d'inclure l'assurance-emploi, le cas échéant, parmi les vérifications obligatoires à effectuer auprès de tiers au moment de l'évaluation financière initiale d'un requérant.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et a mis sur pied un programme de formation traditionnelle et informatisée à l'intention du personnel du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, qui comprend un module complet sur les exigences en matière de documentation. Le ministère précisera les cas dans lesquels une vérification de l'assurance-emploi auprès de tiers devrait être effectuée au moment de l'évaluation financière initiale d'un requérant.

Ré valuations de l'admissibilité financière

La politique ministérielle exige qu'une réévaluation de l'admissibilité financière –un PVD – soit effectuée tous les trois ans. Le PVD comprend un examen du dossier actuel et une entrevue avec le bénéficiaire (auquel on demande d'apporter des justificatifs à jour, par exemple les relevés bancaires) ainsi que l'obtention de certains renseignements auprès de tiers par le truchement des ententes en matière de partage de l'information. Le PVD est exécuté par un groupe de travailleurs sociaux spécialisés plutôt que par ceux qui s'occupent des évaluations financières initiales et de la gestion quotidienne des dossiers. Nous estimons que le Processus de vérification détaillée, s'il fonctionne comme prévu, est bien structuré et qu'il s'agit d'un processus valable et nécessaire en général pour vérifier à intervalles réguliers l'admissibilité financière continue des bénéficiaires.

Le système informatique du Modèle de prestation des services (MPS) est programmé pour signaler automatiquement les dossiers à soumettre à un PVD lorsque des renseignements indiquent que le bénéficiaire risque de ne plus répondre aux exigences en matière d'admissibilité. Actuellement, sept critères peuvent déclencher

l'indication d'un risque. Par exemple, le système attribue un indicateur de risque élevé à tout dossier dans lequel les frais de logement du bénéficiaire correspondent à 80 % ou plus de l'aide financière, ainsi qu'à tout dossier qui n'a pas été soumis à un PVD depuis au moins 35 mois.

Toutefois, le système de classement du risque du MPS n'est pas employé pour effectuer une sélection des dossiers à soumettre à un PVD. D'après le personnel du ministère, les critères d'évaluation actuels du risque ne font pas correctement état des facteurs de risque propres au POSPH. Le ministère a donc décidé d'effectuer une sélection des dossiers à soumettre à un PVD d'après leur dernière date d'évaluation ou de réévaluation financière en accordant la priorité aux dossiers dont le dernier examen remonte le plus loin. Malheureusement, cette méthode de sélection ne tient pas compte des différences entre les niveaux de risque des dossiers. Il s'ensuit qu'un grand nombre de dossiers à risque faible ou moyen sont soumis à un PVD alors que les réviseurs pourraient employer leur temps de façon plus productive en se consacrant d'abord aux cas à risque élevé. Par exemple, aussi loin que puisse remonter la dernière évaluation ou réévaluation financière, l'admissibilité financière des bénéficiaires qui sont gravement handicapés est moins susceptible d'avoir changé que celle des bénéficiaires qui sont moins handicapés et qui, par conséquent, ont déjà été ou pourraient être à un moment en mesure de toucher un revenu d'emploi en plus de leurs prestations du POSPH.

L'examen des rapports de classement chronologique des PVD dans les trois bureaux régionaux qui ont reçu notre visite nous a permis de constater que 35 352 PVD étaient en retard. Les dossiers concernés avaient fait l'objet d'une réévaluation ou d'une évaluation initiale entre janvier 1974 et janvier 2001; ils correspondaient à 45 % du volume de cas total des régions.

Compte tenu du volume de cas actuel du programme, l'obligation de soumettre les dossiers à un PVD tous les trois ans signifie qu'il faudrait exécuter environ 60 000 PVD par année. D'après les renseignements contenus dans le MPS, le ministère n'avait exécuté que 31 963 PVD en 2003 et plus du tiers d'entre eux avaient donné lieu à des changements dans les droits aux prestations – à la suite de la découverte, par exemple, que les prestations étaient supérieures ou inférieures au montant auquel les bénéficiaires avaient droit ou qu'elles étaient versées à des personnes qui n'étaient pas admissibles sur le plan financier. Le ministère faisait uniquement le suivi du montant des trop-payés, lequel s'élevait à 8,5 millions de dollars au moins; à cause d'un problème éprouvé avec le MPS au cours des deux premiers mois de 2003, les paiements excédentaires n'étaient pas tous inclus dans ce total.

Toutefois, l'examen d'un échantillon des dossiers qui, selon le MPS, avaient été soumis à un PVD nous a permis de constater que les travailleurs sociaux avaient indiqué, dans certains cas, qu'un PVD avait été exécuté alors qu'il n'en était rien. Par conséquent, le nombre de PVD qui ont été exécutés selon le MPS est surévalué.

Nous avons examiné un échantillon des dossiers qui avaient été soumis récemment à un PVD pour déterminer si tous les renseignements financiers exigés figuraient bien au dossier ou avaient fait l'objet d'une vérification visuelle et si le montant d'aide versé était le bon. Dans la plupart des cas, il nous a été impossible de déterminer si le montant versé était le bon et ce, pour les raisons suivantes :

- Dans 74 % des dossiers que nous avons examinés, il manquait au moins un des renseignements exigés dans le cadre du PVD. Par exemple, dans de nombreux cas, le relevé bancaire ne figurait pas au dossier.
- Dans certains cas, il aurait fallu faire un suivi de certains renseignements contenus dans les dossiers, mais ceci n'avait pas été fait; le suivi aurait pu révéler que le montant d'aide versé était incorrect. Par exemple :
  - Nous avons remarqué trois dépôts inexpliqués sur le relevé bancaire d'un bénéficiaire, mais le réviseur qui avait exécuté le PVD n'avait pas posé de questions à ce sujet. Or, ces dépôts auraient pu être reliés à des renseignements pertinents tels que des sources de revenu possibles, ce qui aurait entraîné une réduction des prestations.
  - Dans un cas, le montant du Supplément de la prestation nationale pour enfants déposé dans le compte bancaire d'un bénéficiaire ne correspondait pas au montant déduit de ses prestations. Cet écart n'avait pas été relevé au cours du PVD et le ministère n'était pas en mesure de l'expliquer.

Il y a certes des améliorations à apporter tant sur le plan de l'exécution en temps opportun que sur celui de la complétude des PVD, mais nous avons relevé plusieurs cas où les réévaluations financières du PVD – plus précisément, les vérifications obligatoires auprès de tiers – avaient fait en sorte que les bénéficiaires reçoivent le juste montant d'aide et que l'on cesse de verser des prestations à ceux qui n'étaient pas admissibles. Par exemple, le ministère avait découvert ce qui suit :

- Au cours d'une entrevue réalisée dans le cadre d'un PVD, un bénéficiaire a divulgué qu'il vivait en union libre et qu'il touchait des paiements de succession mensuels. Or, ce renseignement n'avait pas été communiqué au ministère auparavant. Une enquête subséquente a révélé que l'héritage (dont le solde à ce moment-là était de 522 582 $ dans le compte en fiducie) dépassait le plafond de 100 000 $ prescrit par le POSPH pour les comptes en fiducie. Le ministère a donc cessé de verser des prestations au bénéficiaire et lui a demandé de rembourser le trop-payé de 27 300 $.
- Dans un autre cas, une vérification de tiers effectuée auprès de l'Agence du revenu du Canada en décembre 2003 a permis de découvrir l'existence d'un revenu non déclaré provenant du Régime de pensions du Canada et remontant à mars 1995. Le ministère a calculé que le trop-payé s'élevait à 21 600 $ et a réduit les prestations mensuelles en cours.

Recommandation

Afin de s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles sur le plan financier continuent de toucher des prestations et que celles-ci sont du juste montant, le ministère doit :

- **établir des critères pertinents de classement du risque pour la sélection des dossiers à soumettre au Processus de vérification détaillée (PVD) et les incorporer au système du Modèle de prestation des services de façon que les cas à risque élevé puissent être ré valués en premier;**
- **au moyen d'une formation et d'examens de surveillance, veiller à ce que toutes les vérifications exigées dans le cadre du PVD soient effectuées et documentées comme il se doit.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et embauchera 72 employés supplémentaires pour effectuer les vérifications du Processus de vérification détaillée (PVD) pour le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. De nouveaux critères d'évaluation du risque et un nouveau processus de sélection des dossiers aux fins de vérification ont été élaborés; ils commenceront à s'appliquer progressivement aux nouveaux dossiers à compter de l'exercice en cours. Une formation à jour sur le PVD a été élaborée et mise en œuvre. Des examens auront lieu régulièrement pour veiller à ce que toutes les vérifications exigées dans le cadre du PVD soient effectuées et documentées comme il se doit.

Recouvrement des paiements excédentaires faits aux bénéficiaires

Il y a paiement excédentaire lorsque l'aide versée aux bénéficiaires dépasse le montant auquel ils ont droit. En décembre 2003, d'après les renseignements contenus dans le MPS, le total des paiements excédentaires en souffrance concernant plus de 61 500 comptes actifs (c'est-à-dire, les montants dus par des personnes qui continuaient de toucher des prestations) s'élevait à 179,9 millions de dollars, tandis que celui concernant quelque 71 000 comptes inactifs (c'est-à-dire, les montants dus par des personnes qui ne recevaient plus de prestations du POSPH) atteignait 303 millions de dollars.

Au cours de l'année civile 2003, des remboursements totaux de 31,6 millions de dollars ont été perçus relativement aux comptes actifs (17,6 % du total établi pour ces comptes). Du côté des comptes inactifs, les remboursements atteignaient 16,2 millions de dollars (5,3 % du total). Le montant total des remboursements pour l'ensemble des comptes s'élevait donc à 47,8 millions de dollars (9,9 % du total pour les deux catégories de comptes).

Le montant des paiements excédentaires recouvrés était cependant inférieur à ce qu'il aurait pu être et ce, pour les raisons suivantes :

- Aucun effort n'est déployé pour recouvrer les paiements excédentaires considérés comme « temporairement irrécouvrables ». Cette désignation concerne des paiements excédentaires en souffrance totaux de 210 millions de dollars ayant trait tant aux comptes actifs qu'aux comptes inactifs.
- Très peu d'efforts sont déployés pour recouvrer les paiements excédentaires se rapportant aux comptes inactifs.
- Pour plus de 25 % des comptes actifs affichant des paiements excédentaires recouvrables, le ministère ne perçoit pas le trop-payé au moyen d'une déduction sur l'aide mensuelle versée au titulaire du compte, c'est-à-dire selon la pratique prévue par la réglementation. Nous croyons comprendre que le ministère agit ainsi quand les titulaires de compte soutiennent que les déductions leur causeraient un préjudice. Par ailleurs, lorsque le ministère procède à ces déductions sur les prestations en cours, le montant déduit est faible en général par rapport au solde total en souffrance.

Nous examinons ci-dessous ces raisons de façon plus détaillée.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES TEMPORAIREMENT IRRÉCOUVRABLES

Depuis juin 1998, soit depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le recouvrement des paiements excédentaires effectués aux termes de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, de la *Loi sur l'aide sociale générale* et de la *Loi sur les prestations familiales* est autorisé. L'objet de cette disposition est de permettre le recouvrement des paiements excédentaires partout en Ontario même si le bénéficiaire (et, le cas échéant, un conjoint ou partenaire de même sexe qui est une personne à charge) change de programme ou d'agent de prestation. Dans le cadre de cette disposition, des paiements excédentaires en souffrance de 164 millions de dollars à l'égard desquels il n'y avait aucune activité de remboursement ont été transférés au POSPH en provenance des programmes auxquels il a succédé. Le montant intégral était considéré comme « temporairement irrécouvrable » jusqu'en décembre 2005 pour permettre au ministère d'établir la validité et la possibilité de recouvrement de ces comptes. Pour des raisons inconnues dans la plupart des cas, le ministère considérait aussi comme temporairement irrécouvrable un autre montant de 46 millions de dollars de paiements excédentaires en souffrance. À cet égard, nous avons relevé ce qui suit :

- Le MPS ne produit pas de rapport détaillé sur les paiements excédentaires considérés comme temporairement irrécouvrables, donc le ministère ne peut pas surveiller le nombre, la catégorie et la valeur de ces paiements pour s'assurer qu'ils sont classés correctement.

- Étant donné que le succès des efforts de perception dépend souvent de la rapidité de la prise de contact initiale avec le débiteur, le fait de considérer ces paiements excédentaires comme temporairement irrécouvrables pendant une aussi longue période fait sûrement rater des occasions de récupérer ces montants.

EFFORTS DE RECOUVREMENT—COMPTES INACTIFS

Les efforts de perception initiaux du ministère relativement aux comptes inactifs consistent à envoyer trois « lettres de relance » (avis de créance) sur une période de 90 jours dans lesquelles on demande au débiteur de conclure une entente avec le ministère pour rembourser le montant. Si le ministère ne reçoit aucune réponse à ses lettres dans un délai de 60 jours, le compte est transmis au Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), lequel confie la poursuite des efforts de recouvrement à des agences privées.

Le personnel du ministère nous a toutefois informés qu'il s'employait à réévaluer l'efficacité de cette méthode de perception. Entre-temps, et vu que les montants recouvrés sur les comptes transmis au SCG étaient minimes, le personnel du ministère n'a pas transmis de comptes inactifs au SCG depuis octobre 2001. De plus, le ministère n'a pris aucune autre mesure de perception à l'égard de ces comptes, que l'envoi des trois lettres de relance susmentionnées.

EFFORTS DE RECOUVREMENT—COMPTES ACTIFS

Par règlement, les paiements excédentaires faits par le POSPH aux bénéficiaires actifs peuvent être recouvrés au moyen d'une réduction maximale de 10 % de l'aide mensuelle totale qui leur est versée jusqu'au remboursement intégral du trop-payé. La politique ministérielle précise toutefois que le taux de recouvrement correspond en général à 5 % du soutien du revenu, mais peut être inférieur à ce pourcentage s'il risque d'entraîner un préjudice. Le taux de recouvrement peut être augmenté jusqu'à 10 % seulement lorsque l'on peut établir que la personne concernée a la capacité de payer un taux plus élevé.

Nous avons toutefois constaté dans les bureaux qui ont reçu notre visite qu'en moyenne 25 % des bénéficiaires actifs dont le compte affichait un trop-payé ne remboursaient pas ces montants au moyen de déductions automatiques sur leurs prestations courantes. Le ministère n'a pas été en mesure de nous expliquer les raisons pour lesquelles les déductions requises n'étaient pas appliquées dans un aussi grand nombre de cas.

Nous avons aussi remarqué que dans les cas où les remboursements étaient effectués, le montant déduit était faible en général par rapport au solde des paiements excédentaires en souffrance. Par exemple, un bénéficiaire actif remboursait un solde de paiements excédentaires de 21 616 $ au moyen d'une déduction de 5 %, ce qui correspondait dans son cas à 46,50 $ par mois. S'il n'y a aucun changement du côté des facteurs concernés, le remboursement intégral du solde prendra 39 ans.

Recommandation

Afin d'optimiser le recouvrement des paiements excédentaires auprès des bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère doit :

- **déterminer les raisons pour lesquelles les soldes en souffrance considérés comme « temporairement irrécouvrables » sont ainsi désignés, déterminer si ces raisons sont fondées et considérer de nouveau les soldes comme recouvrables, dans les cas où c'est justifié;**
- **dans les cas où c'est justifié, prendre les mesures nécessaires pour recouvrer les paiements excédentaires auprès des clients inactifs;**
- **déterminer les raisons pour lesquelles environ 25 % des bénéficiaires actifs dont le compte affiche un trop-payé n'effectuent pas de remboursement au moyen de déductions automatiques sur leurs prestations courantes, et prendre les mesures qui s'imposent, au besoin;**
- **examiner si la pratique qui consiste à appliquer une déduction maximale de 5 % seulement sur les prestations mensuelles des bénéficiaires actifs est un moyen efficace de recouvrer les trop-payés, surtout quand il s'agit de montants importants.**

Réponse du ministère

Le ministère convient qu'il faut optimiser le recouvrement des paiements excédentaires, sous réserve de la capacité de rembourser du bénéficiaire actuel ou ancien. Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, le ministère embauchera 72 employés supplémentaires pour effectuer plus rapidement les vérifications dans le cadre du Processus de vérification détaillée pour le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées afin de réduire et prévenir les trop-payés. De plus, le ministère met sur pied un bureau centralisé de recouvrement des paiements excédentaires qui sera chargé de récupérer ces montants pour les comptes inactifs en prenant les mesures appropriées, notamment en transmettant le dossier au Programme de compensation de dette par remboursement de l'Agence du revenu du Canada. Un examen complet des dossiers dans lesquels figurent des paiements excédentaires considérés comme « temporairement irrécouvrables » est en cours. Le cas échéant, les mesures de recouvrement recommenceront à s'appliquer. La radiation des trop-payés irrécouvrables sera recommandée.

Gestion de cas

CHARGE DE TRAVAIL

L'objectif d'une gestion de cas efficace est de garantir que seules les personnes admissibles reçoivent le juste montant d'aide en temps opportun. Le modèle actuel

de prestation de services pour la gestion de cas fait appel à une approche fondée sur le travail d'équipe. Dans le cadre de ce système, les travailleurs sociaux individuels n'ont pas de charge de travail composée de bénéficiaires précis. Un certain nombre de travailleurs sociaux s'occupent plutôt d'un groupe donné de bénéficiaires et la taille de l'un et l'autre groupe varie selon le bureau. Cette approche comporte certes des avantages, par exemple la souplesse sur le plan de la dotation, mais aussi des inconvénients. Par exemple, elle peut avoir un effet négatif sur le service à la clientèle puisque aucun travailleur social ne s'occupe à lui seul d'un bénéficiaire et n'est vraiment au courant des besoins et de l'histoire de celui-ci.

En 1992, le ministère avait établi, pour un programme d'aide sociale précédent, une norme de charge de travail de 275 bénéficiaires par employé. Nous avons appris que cette norme ne peut plus s'appliquer puisque, selon l'approche fondée sur le travail d'équipe, les bénéficiaires ne sont plus confiés à un travailleur social en particulier. Nous sommes toutefois d'avis qu'il faut établir des normes de charge de travail quelle que soit la structure de prestation des services afin de déterminer s'il y a suffisamment de personnel pour exécuter les fonctions nécessaires et de répartir le personnel ministériel entre les bureaux et les régions d'après la charge de travail relative.

Il y a deux catégories de travailleurs sociaux dans la gestion de cas, soit les spécialistes du soutien du revenu (SSR) et les représentants des services à la clientèle (RSC). Les RSC remplissent des fonctions de base, par exemple, obtenir les renseignements nécessaires, assurer un soutien aux SSR et entrer les données dans le MPS. Toutefois, toute modification des renseignements contenus dans le MPS qui a une incidence sur les prestations mensuelles supplémentaires doit être approuvée par un SSR avant que le changement puisse prendre effet.

Nous avons demandé des informations sur le nombre de travailleurs sociaux de chaque catégorie qui remplissent des fonctions de gestion de cas et sur le nombre de groupes de prestataires dont ils s'occupent pour chacun des neuf bureaux régionaux du ministère. Le tableau suivant montre que la charge de travail par SSR et par SSR/RSC combinés varie dans la province.

Étendue de la charge de travail moyenne dans les régions en décembre 2003

	Charge de travail par SSR	Charge de travail par travailleur social (SSR et RSC combinés)
Moyenne régionale la plus élevée	2 174	465
Moyenne régionale la plus faible	1 158	340
Moyenne de toutes les régions	1 417	389

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Dans notre vérification, en 1996, du Programme de prestations familiales, nous avions indiqué que le nombre moyen de dossiers par travailleur social était de 385, ce qui dépassait considérablement la norme de 275 bénéficiaires par travailleur social établie en 1992. Nous avons alors recommandé au ministère d'établir et de respecter une norme de charge de travail raisonnable pour permettre aux travailleurs sociaux d'exécuter leur travail de façon plus satisfaisante; dans le cadre de notre vérification de suivi en 1998, le ministère a indiqué qu'il avait l'intention de régler cette question en remaniant la prestation des services et en instaurant le Modèle de prestation des services (MPS). Ces initiatives étaient censées réduire le temps que les travailleurs sociaux consacrent aux tâches administratives, permettant ainsi à chaque travailleur social de s'occuper d'un plus grand nombre de cas qu'auparavant. Compte tenu des problèmes continuels éprouvés avec le MPS (nous en parlons de façon plus détaillée plus loin dans le rapport), nous nous interrogeons sur la pertinence de maintenir des charges de travail aussi élevées, en particulier à la lumière de la nature plus subjective d'un grand nombre de questions qui touchent aux personnes handicapées et des nombreuses lacunes que nous avons relevées dans les dossiers au cours de notre vérification actuelle.

Recommandation

Pour faire en sorte que les travailleurs sociaux puissent offrir un niveau de service adéquat aux bénéficiaires et s'acquitter de façon efficace des responsabilités qui leur incombent, le ministère doit :

- **établir et mettre en œuvre des normes de charge de travail raisonnables;**
- **réévaluer l'affectation du personnel dans les régions pour s'assurer qu'elle concorde avec les normes de charge de travail.**

Réponse du ministère

Le ministère examine présentement la meilleure façon d'assurer la prestation des services dans les limites des ressources actuelles et apportera les ajustements qui s'imposent.

ACTIVITÉS DE GESTION

Tâches

Le ministère reçoit de différentes sources – par exemple, l'échange de renseignements avec des tiers et les plaintes relatives à l'admissibilité reçues par le truchement de la ligne anti-fraude – de nouveaux renseignements importants susceptibles d'avoir une incidence sur l'admissibilité des bénéficiaires ou sur le montant des prestations auxquelles ils ont droit. Lorsque de tels renseignements sont entrés dans le MPS, le système crée automatiquement une « tâche » (il s'agit essentiellement d'un message de

choses à faire accompagné des nouveaux renseignements connexes). Chaque tâche est envoyée à l'équipe de travailleurs sociaux concernée. Les tâches que les travailleurs sociaux ne peuvent résoudre sont transmises aux agents de révision de l'admissibilité (ARA) pour qu'ils effectuent une enquête plus détaillée. Les tâches qui sont résolues par les travailleurs sociaux ou qui sont transmises aux ARA sont éliminées de la liste des tâches à accomplir. Il est essentiel que les travailleurs sociaux examinent en temps opportun l'ensemble des tâches à accomplir de façon à ce que les changements nécessaires, le cas échéant, puissent prendre effet rapidement et éviter ainsi tout paiement excédentaire ou insuffisant de prestations.

En décembre 2003, il y avait environ 57 400 tâches à accomplir, sans compter quelque 17 000 tâches à accomplir concernant des réévaluations médicales en retard. Sur les 57 400 tâches à accomplir, 20 % remontaient à plus de six mois et beaucoup d'entre elles attendaient depuis plus d'un an.

Aucun système n'a été prévu pour surveiller les tâches qui attendent depuis longtemps. Les superviseurs peuvent passer en revue la liste des tâches d'un travailleur social, mais les employés du ministère nous ont dit que ceci se faisait rarement. Il s'ensuit que des renseignements qui peuvent avoir de l'importance pour le ministère ne sont pas examinés en temps voulu, ce qui peut avoir une incidence sur l'admissibilité d'un bénéficiaire ou sur le montant d'aide qui lui est versé. Par exemple, nous avons constaté qu'un bénéficiaire avait reçu deux lettres avant son 65e anniversaire de naissance pour lui rappeler qu'il devait présenter une demande de prestations de la Sécurité de la vieillesse sinon ses prestations du POSPH cesseraient. Le MPS a créé trois tâches pour rappeler au travailleur social d'effectuer un suivi à ce sujet. Or, celui-ci n'a effectué le suivi que 15 mois plus tard; entre-temps, le bénéficiaire a continué de recevoir des prestations du POSPH tout en commençant à toucher des prestations de la Sécurité de la vieillesse. Le bénéficiaire a ainsi reçu un trop-payé de 11 424 $. Si le travailleur social avait assuré un suivi rapide des tâches, le trop-payé aurait pu être évité.

Enquêtes

Le ministère compte environ 53 agents de révision de l'admissibilité (ARA) chargés de mener des enquêtes détaillées pour vérifier, par exemple, si un bénéficiaire vit avec quelqu'un, s'il a des enfants à la maison ou s'il travaille.

Nous avons demandé au bureau principal du ministère qu'il nous fournisse de l'information sur le nombre d'enquêtes en cours menées par les ARA à la fin de 2003, sur le nombre de celles qui ont été menées à bien en 2003 et sur leurs résultats. Toutefois, ces renseignements n'étaient pas tous disponibles et ceux qui nous ont été transmis étaient inexacts. En l'absence de ces renseignements, le ministère ne peut pas évaluer l'efficacité du processus des enquêtes menées par les ARA.

L'examen d'un certain nombre d'enquêtes parmi celles menées à bien nous a permis de constater que beaucoup d'entre elles n'avaient pas été exécutées de manière efficace

ou en temps opportun, ce qui avait souvent donné lieu à des paiements excédentaires aux bénéficiaires. Par exemple :

- En mars 2001, le ministère a été informé qu'un bénéficiaire qui touchait des prestations du POSPH depuis 1999 conduisait une voiture de luxe. À la suite d'enquêtes préliminaires, le bénéficiaire a signé une déclaration en mai 2001 suivant laquelle il était uniquement garant et copreneur et non propriétaire de l'automobile, et il a continué de recevoir des prestations sur la foi de cette déclaration. En mars 2003, le bénéficiaire s'est fait voler son automobile, et sa compagnie d'assurance a communiqué avec le ministère à ce sujet. Le ministère a alors appris que le bénéficiaire était marié depuis 1997, que lui et sa femme possédaient une petite entreprise et qu'il louait une automobile d'une valeur de 85 000 $ selon l'estimation de la compagnie d'assurance. En se fondant sur ces renseignements, le ministère a ensuite effectué une vérification auprès d'Equifax, ce qui lui a permis d'apprendre que le bénéficiaire avait également des prêts en cours et une marge de crédit disponible de 225 000 $. En juillet 2003, le ministère a cessé de lui verser des prestations et a calculé un trop-payé de 29 505,82 $.
- Dans un autre cas, une tâche déclenchée par une plainte reçue par le truchement de la ligne anti-fraude en janvier 2002 avait été examinée et transmise à un ARA un an seulement après la réception de la tâche par l'équipe de travailleurs sociaux. Lorsque l'enquête a enfin eu lieu, il a été déterminé que la bénéficiaire était non admissible depuis avril 1992 (moment où elle avait commencé à toucher des prestations). Il y a donc eu un trop-payé de 118 174 $, soit les prestations versées entre avril 1992 et décembre 2002.

Recommandation

Pour faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir l'aide financière du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et que celle-ci soit du juste montant, le ministère doit veiller à ce que :

- **les tâches susceptibles d'avoir une incidence sur l'admissibilité d'un bénéficiaire ou sur le montant de ses prestations fassent l'objet d'un suivi complet et rapide de la part des travailleurs sociaux et, lorsque c'est justifié, qu'elles soient transmises aux fins d'enquête sur l'admissibilité;**
- **les enquêtes sur l'admissibilité soient promptement effectuées;**
- **des renseignements de gestion complets et exacts sur le nombre, l'état et les résultats des enquêtes sur l'admissibilité soient maintenus, surveillés pour assurer la prise de mesures en temps opportun et évalués pour mesurer l'efficacité du processus d'enquête sur l'admissibilité.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et prendra les mesures nécessaires pour faire en sorte que les tâches qui ont une incidence sur l'admissibilité des bénéficiaires ou sur le montant des prestations obtiennent la priorité et que les cas pertinents soient transmis aux fins d'évaluation de l'admissibilité. La norme relative à l'exécution d'une évaluation approfondie de l'admissibilité fait l'objet d'un examen et sera révisée pour que les enquêtes soient promptement effectuées dans les limites des ressources disponibles. Les résultats des évaluations de l'admissibilité seront surveillés et évalués pour mesurer l'efficacité du processus d'enquête sur l'admissibilité.

Partage des coûts entre la province et les municipalités

COÛTS DE L'AIDE FINANCIÈRE

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le coût de l'aide financière du POSPH est partagé entre la province et les municipalités à hauteur de 80 % et 20 % respectivement. Le système du Modèle de prestation des services (MPS) produit un rapport de consolidation financière mensuel pour le POSPH qui fournit des résumés de l'aide financière mensuelle totale versée aux bénéficiaires de chaque municipalité. Les montants de prestation mensuels totaux qui figurent dans le rapport de consolidation financière servent à facturer la quote-part de chaque municipalité.

Toutefois, compte tenu des problèmes que le ministère a éprouvés avec le MPS, notamment l'inexactitude d'un grand nombre de rapports issus de ce système (nous en discutons plus loin dans le rapport), nous nous serions attendus à ce que le ministère vérifie l'exactitude du rapport de consolidation financière en faisant un rapprochement avec d'autres sources d'informations, par exemple une liste détaillée des montants effectivement versés aux bénéficiaires de chaque municipalité. Or, puisque le MPS ne produit pas actuellement de listes suffisamment détaillées et fiables des paiements effectués, il est impossible de confirmer la fiabilité des montants de prestation mensuels totaux alors que ces chiffres sont la base même des montants facturés aux municipalités.

Recommandation

Pour faire en sorte que le montant facturé aux municipalités au titre des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) corresponde à leur juste part du coût de ces prestations, le ministère doit s'assurer de la fiabilité des montants de prestation mensuels

totaux qui figurent dans le rapport de consolidation financière du POSPH en effectuant un rapprochement avec les montants effectivement versés.

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord et élabore un rapport de consolidation et de rapprochement informatisé et amélioré pour le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Entre-temps, il procédera à des confirmations manuelles périodiques des données du rapport.

MODÈLE DE PRESTATION DES SERVICES

Conformément à ce que nous avons indiqué dans notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail, l'objectif global de la révision des processus administratifs et de la modernisation du système d'information connexe pour les programmes d'aide sociale du ministère était de doter le personnel du ministère des outils nécessaires pour améliorer les services aux bénéficiaires ainsi que l'intégrité financière du système de prestation des services, tout en réduisant les frais d'administration des programmes. Le nouveau système – appelé Modèle de prestation des services (MPS) – visait à réduire le temps consacré par les travailleurs sociaux aux tâches de bureau et autres tâches administratives, à faciliter l'établissement de l'admissibilité des bénéficiaires grâce à des renseignements plus à jour et plus exacts (réduisant ainsi les trop-payés, les paiements inopportuns et l'utilisation abusive du système en général) et à améliorer l'accès aux renseignements nécessaires pour assurer l'efficacité de la gestion des programmes et de la surveillance, exercée par le ministère, tant du programme Ontario au travail que du POSPH.

Le 27 janvier 2002, le groupement de l'information et de la technologie de l'information des services à la personne du ministère a pris en charge l'exploitation du système MPS. Toutefois, Accenture – l'entreprise du secteur privé avec laquelle le ministère a développé le système – a continué de jouer un rôle dans l'exploitation puisque le ministère lui a octroyé en octobre 2002 un contrat de trois ans d'une valeur totale de 37,9 millions de dollars pour assurer l'entretien des applications et fournir des services de soutien pour le MPS. Au moment de notre vérification, une centaine d'employés d'Accenture travaillaient au ministère, tandis que 185 employés du groupement de l'information et de la technologie de l'information des services à la personne du ministère étaient affectés aux opérations du système MPS.

À l'image de notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail, nous avons constaté au cours de notre vérification actuelle que les travailleurs sociaux du POSPH étaient toujours très insatisfaits du MPS. Un grand nombre d'entre eux reconnaissaient que le MPS avait apporté certaines améliorations par rapport à l'ancien système : il leur permettait, par exemple, de visualiser tous les dossiers en ligne et d'accéder à une grande quantité de données historiques. En revanche, ils ont

aussi fait remarquer que le MPS n'offrait toujours pas la performance attendue et qu'il était très difficile à utiliser. Ainsi, les travailleurs sociaux devaient consacrer davantage de temps aux tâches de bureau et autres tâches administratives pour vérifier si les renseignements fournis par le MPS étaient exacts et complets et pour apporter les corrections nécessaires (par exemple, aux paiements destinés aux bénéficiaires lorsque les lacunes du MPS causent des problèmes).

Le ministère a apporté beaucoup de modifications au MPS pour améliorer la cohérence et l'exactitude des opérations du système, mais il reste encore beaucoup à faire. Les utilisateurs du système signalent les problèmes au bureau de dépannage du MPS du ministère, qui crée alors et consigne un avis de problème. Si le personnel du système d'information du ministère confirme la validité du problème (par rapport, par exemple, à une erreur de l'utilisateur), le ministère crée un rapport d'enquête sur le système, rapport qui demeure ouvert jusqu'à la résolution du problème. Étant donné qu'un même problème est susceptible d'être signalé par différents bureaux locaux et de donner lieu à l'émission de plusieurs avis de problème, ces avis sont regroupés dans un rapport d'enquête sur le système. Au 31 mars 2004, il y avait 1 633 rapports d'enquête sur le système qui attendaient de faire l'objet d'un suivi, soit un nombre encore plus élevé qu'à la fin de notre vérification du programme Ontario au travail en 2002, alors que le nombre de rapports d'enquête non résolus s'élevait à 1 198.

D'après notre examen du système MPS et nos discussions avec le personnel du ministère, le système présentait encore des lacunes dans quatre grandes catégories :

- absence de contrôles internes;
- défaut de répondre aux besoins du ministère;
- défaut de répondre aux besoins des bénéficiaires;
- erreurs et omissions inexpliquées.

Nous avons abordé précédemment dans le rapport quelques lacunes du MPS alors que nous discutions d'autres conclusions. Nous présentons ci-dessous nos observations sur les autres lacunes. Un certain nombre de ces problèmes avaient également été soulignés dans notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail.

Contrôles internes

En général, les systèmes d'information sont dotés d'un certain nombre de contrôles internes préventifs pour éviter les erreurs de nature intentionnelle ou non, et de contrôles internes de détection pour faire en sorte que les erreurs, le cas échéant, sont repérées et corrigées. Par ailleurs, la production de renseignements fiables à l'intention des décideurs est l'une des fonctions principales de tout système d'information de gestion. Nous avons toutefois constaté l'absence de certains

contrôles internes de base dans le MPS; quelques-uns sont décrits d'ailleurs dans notre vérification de 2002 du programme Ontario au travail. Par exemple :

- La séparation des tâches et les contrôles de supervision qui pourraient protéger tant le programme Ontario au travail que le POSPH contre le risque de malversation ne fait toujours pas partie du système, ce qui expose inutilement ces deux programmes à ce risque. Un travailleur social pourrait, par exemple, ajouter un faux dossier au système – soit en créant un nouveau « bénéficiaire » soit en réactivant le dossier d'un bénéficiaire décédé – et percevoir ainsi (ou faire percevoir par quelqu'un d'autre pour son compte) des prestations. Aucun contrôle manuel ou systématique n'est prévu pour prévenir ou repérer les fausses entrées de ce genre.
- Afin de fournir aux travailleurs sociaux de l'information exacte sur les paiements faits aux bénéficiaires, la liste de paiements quotidienne devrait comprendre uniquement les montants des chèques et des virements automatiques effectifs. Or, dans un cas, nous avons remarqué qu'à la suite de l'entrée par erreur d'un numéro de chèque inexact dans le MPS par un travailleur social, ce paiement était inclus dans la liste de paiements alors qu'aucun chèque n'avait été effectivement produit, selon le personnel du ministère.
- L'un des avantages prévus de l'utilisation d'un seul système informatique pour administrer le programme Ontario au travail et le POSPH était que tous les renseignements d'un bénéficiaire qui passait d'un programme à l'autre figureraient dans le dossier électronique actuel de celui-ci. Nous avons toutefois constaté, dans certains cas, que l'historique des paiements d'un requérant et de son conjoint ne le suit pas automatiquement au moment d'un transfert de ce genre et que le travailleur social ne peut donc pas tenir compte de ces renseignements puisqu'il n'y a pas accès.
- Le MPS contient des champs dans lesquels les travailleurs sociaux peuvent entrer une date de fin de période de prestations pour s'assurer que certaines prestations cesseront d'être versées ou feront l'objet d'un ajustement à cette date. Nous avons toutefois remarqué que le système ne reconnaît pas toujours cette information et continue, par conséquent, de verser des prestations à des bénéficiaires au-delà de la date à laquelle ils y ont droit. Par exemple, un travailleur social avait entré par erreur à l'endroit d'un bénéficiaire un loyer mensuel de 18 200 $ au lieu de 182 $. Comme il est impossible d'effacer un renseignement et de l'entrer de nouveau dans le MPS, le travailleur social inscrit une date de fin immédiate pour le montant de loyer incorrect et entre ensuite le bon montant. Or, le MPS n'a pas reconnu ce changement et a continué de verser 414 $ par mois au bénéficiaire – le montant maximum alloué par le POSPH pour le logement – au lieu du montant de 182 $ fondé sur le loyer réel du bénéficiaire. Comme le MPS n'est pas doté de contrôles de vraisemblance qui produisent des rapports pour attirer l'attention sur les erreurs d'écriture évidentes, le ministère n'a rattrapé que plus de

deux ans plus tard cette erreur du système; à ce moment-là, le trop-payé versé au bénéficiaire s'élevait à 6 032 $. Le seul rapport que produit le MPS relativement à des irrégularités dans l'entrée des renseignements contient une liste de dérogations sans distinction; or, étant donné que de nombreuses dérogations sont en fait des solutions de rechange nécessaires – c'est-à-dire des moyens d'amener le MPS à produire des résultats qu'il ne produirait pas autrement à cause de ses différentes lacunes – et des corrections d'erreurs commises au moment d'inscrire les renseignements, les employés du ministère nous ont dit qu'ils n'utilisaient pas ce rapport.

Pertinence des renseignements fournis au ministère

Il est essentiel que le personnel du ministère ait accès à des renseignements pertinents sur le fonctionnement et le rendement d'un programme pour pouvoir le gérer de manière efficace. Nous avons toutefois noté, au moment de notre vérification, que le MPS, dans certains cas, ne fournissait pas les renseignements dont le personnel avait besoin ou qu'il produisait des renseignements qui n'étaient pas fiables. L'absence de renseignements nécessaires se vérifiait au niveau de la province, des régions et des bureaux locaux.

RENSEIGNEMENTS AU NIVEAU PROVINCIAL

Le MPS visait à améliorer l'accès aux renseignements nécessaires pour assurer une gestion de programme et une surveillance ministérielle efficaces du POSPH. Nous avons toutefois constaté que le MPS n'assurait pas un soutien adéquat de l'administration et de la gestion du POSPH, ce qui a une incidence sur la capacité du ministère de gérer le POSPH de manière efficace. Les seuls rapports que peut produire le MPS sont ceux pour lesquels il a été programmé. Si le ministère a besoin d'autres renseignements, il lui est impossible d'interroger le système pour obtenir un rapport complémentaire. Quiconque a besoin de ce genre d'information doit soumettre une « demande spéciale » au personnel de la technologie de l'information (TI) du ministère, qui rédige alors un nouveau module de programme ou adapte un module existant pour en extraire les données requises – un processus long et coûteux. Par exemple, nous avons été informés que l'exécution de nos demandes spéciales de renseignements de base qu'il était impossible d'obtenir autrement prendrait de six à huit semaines; dans bien des cas, ce fut beaucoup plus long.

Certains renseignements qui seraient utiles aux gestionnaires figuraient dans des rapports qui étaient produits pour chaque bureau local. Or, tirer de ces rapports des données pour l'ensemble de la province exigeait de compiler manuellement les renseignements émanant des 44 bureaux. Dans le cas des rapports mensuels, il faudrait répéter ce processus à 12 reprises pour obtenir les données provinciales pour une année complète. Donc, alors qu'on se serait attendu à ce que ce genre de données

provinciales de base soient facilement accessibles, ces renseignements soit n'étaient pas facilement accessibles, soit n'étaient pas du tout disponibles – par exemple, le nombre de requérants en 2003, le pourcentage de requérants jugés admissibles aux prestations du POSPH et même le nombre de personnes recevant des prestations du POSPH au cours de l'année.

RENSEIGNEMENTS AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET LOCAL

Les bureaux régionaux et locaux du POSPH reçoivent à intervalles réguliers une série de rapports courants du MPS. Toutefois, les travailleurs sociaux et les fonctionnaires ont aussi besoin de renseignements qui ne figurent pas dans ces rapports pour assurer une gestion efficace et efficiente du programme. Nous croyons comprendre que le ministère fournit aux bureaux régionaux des rapports spéciaux à différentes fins. Or, comme pour l'information provinciale, le bureau qui a besoin d'autres rapports ou renseignements du MPS ne peut pas les obtenir rapidement; il doit attendre que le personnel de la TI puisse créer le code de programme nécessaire pour répondre à la « demande spéciale » du bureau.

Voici des exemples de renseignements que le système MPS ne fournissait pas :

- une liste des paiements excédentaires et des remboursements cumulatifs pour chaque bénéficiaire actif;
- une liste des paiements annulés par un bureau local.

Si certains rapports produits par le MPS sont utiles, d'autres par contre sont inexacts et ne sont pas fiables. Voici des exemples de renseignements inexacts ou non pertinents fournis par le MPS :

- En général, les paiements faits aux bénéficiaires du POSPH sont traités en un seul lot une fois par mois. Le MPS rend compte de ces paiements sur la liste de paiements mensuelle. Or, dans l'un des dossiers que nous avons examinés, les paiements faits au bénéficiaire sur une période d'au moins dix mois et dont le total atteignait au moins 9 300 $ n'étaient pas compris dans la liste de paiements mensuelle du bureau concerné. Le personnel du ministère n'a pas été en mesure d'expliquer cette anomalie, ce qui soulève la possibilité qu'il y ait d'autres paiements non inclus dans le rapport.
- Dans certains cas, les travailleurs sociaux doivent produire des paiements à un autre moment que la journée prévue pour le traitement mensuel. Pour ce faire, ils entrent dans le MPS l'information qui déclenche la production d'un chèque. Le MPS rend compte de tous ces paiements sur une liste de paiements quotidienne. Dans les bureaux qui ont reçu notre visite, le personnel du ministère compare les chèques imprimés au cours de la journée à la liste de paiements quotidienne connexe pour s'assurer qu'elle est complète. Conscient que la liste de paiements quotidienne n'indique pas nécessairement tous les chèques préparés au cours d'une journée, le ministère a produit un rapport spécial à titre de complément.

Or, dans certains cas, le rapport spécial ne fait pas état non plus de tous les chèques qui ont été produits. Au moment de notre vérification, ce problème n'avait pas été résolu.

- Le rapport de suivi de la prise en charge, qui sert aux travailleurs sociaux à suivre la progression des requérants dans le processus de prise en charge, comportait des inexactitudes dans certains cas. L'examen de ce rapport nous a permis de constater qu'il indiquait le nom d'une personne qui n'avait jamais soumis de demande d'aide au POSPH, accompagné de la mention « juillet 2003 » comme date de prise d'effet de l'admissibilité.
- Dans un bureau, un chèque de 15 584 $ émis par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour rembourser au ministère des montants versés à un bénéficiaire qui était admissible à des prestations fédérales de la Sécurité de la vieillesse (SV) n'avait pu être consigné dans le MPS parce qu'il concernait une période antérieure à la mise en œuvre de ce système. Cette limitation fonctionnelle connue du MPS signifie que le système contient des renseignements incomplets sur les remboursements du bénéficiaire et que le rapport du MPS sur les remboursements est par conséquent inexact. De plus, la médiocrité des contrôles de caisse dans ce bureau fait que l'on a perdu le chèque de DRHC et que le bénéficiaire a continué de recevoir des prestations qui n'étaient pas du bon montant pendant deux ans et demi tout en touchant des prestations de la Sécurité de la vieillesse. Il s'en est suivi un trop-payé de 26 228 $ et la cessation du versement des prestations du POSPH au bénéficiaire.

À cause de ces problèmes et des autres lacunes, certains bureaux locaux ont mis au point leur propre système de suivi manuel de différentes fonctions telles que la prise en charge, les révisions internes, les enquêtes et les appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale. Par conséquent, les données produites ne sont pas nécessairement comparables dans tous les bureaux.

Pertinence des renseignements fournis aux bénéficiaires

Il est important que l'information fournie directement aux bénéficiaires du POSPH par le système MPS soit suffisamment claire et détaillée pour qu'ils comprennent bien le mode de calcul de leurs prestations. Ainsi, les travailleurs sociaux passent moins de temps à répondre aux demandes de renseignements des bénéficiaires sur leurs prestations et à leur fournir des explications supplémentaires lorsqu'ils ne comprennent pas. Nous avons toutefois remarqué que le MPS ne fournit pas toujours suffisamment d'informations aux bénéficiaires pour répondre à cette attente. Par exemple :

- Le talon qui accompagne chaque chèque ou virement automatique ne fournit pas de renseignements clairs et complets au bénéficiaire. Selon le personnel du ministère :
  - Lorsque les prestations d'un bénéficiaire sont réduites parce qu'il touche un autre revenu, le talon du chèque ou du virement automatique ne contient pas suffisamment de détails pour permettre au bénéficiaire de comprendre de quelle façon a été calculé le montant de ses prestations et de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur dans le montant. Dans certains cas où le revenu du bénéficiaire provient de plus d'une source, le talon indique seulement une déduction forfaitaire pour la totalité du revenu, tandis que dans d'autres cas du genre – ainsi que dans tous les cas où le revenu provient d'une seule source – la source de revenu est indiquée pour chaque déduction connexe. Le talon ne précise en aucun cas que les revenus de différentes sources ont des effets différents sur la réduction des prestations. (Le revenu de certaines sources réduit les prestations de 1 $ par tranche de 1 $ de revenu, tandis qu'un revenu d'emploi est déduit selon une formule différente de façon à ne pas décourager les bénéficiaires de travailler quand ils en ont la possibilité.)
  - Le talon de chèque ou de virement automatique ne comporte que sept lignes pour les déductions. Lorsqu'un paiement comprend huit déductions ou plus, le talon n'indique pas les déductions « supplémentaires ». Par conséquent, les renseignements qui figurent sur le talon sont incomplets et prêtent à confusion puisque le montant de prestation brut moins les déductions indiquées ne correspond pas au montant de prestation net. Par exemple, l'un des talons de chèque que nous avons examinés indiquait une déduction totale de 2 972 $, mais ne fournissait le détail que de sept déductions totalisant 1 504 $. Le paiement en question comprenait en fait dix déductions, mais les trois dernières ne pouvaient pas figurer sur le talon.

En raison des renseignements incomplets fournis aux bénéficiaires par le MPS, les travailleurs sociaux doivent souvent prendre plus de temps pour expliquer les paiements aux clients qui appellent pour obtenir de l'information sur les montants. Or, l'un des principaux objectifs du nouveau système était d'améliorer la communication de l'information de façon à réduire le temps consacré à ces questions.

Erreurs et omissions inexpliquées

Le MPS a été implanté dans l'ensemble de la province au cours de l'exercice 2001-2002, mais il ne fonctionne toujours pas de façon aussi cohérente et fiable que prévu. Un certain nombre d'erreurs continuent de se produire pour des raisons que le personnel du ministère ne parvient pas à expliquer. D'après notre travail de vérification et nos discussions avec le personnel des bureaux qui ont reçu notre visite, voici des exemples d'erreurs inexpliquées :

- Le MPS a produit des paiements pour des prestations qui avaient déjà été versées au bénéficiaire. Par exemple, en juillet 2003, un chèque de 3 168 $ a été inexplicablement produit pour des prestations que le bénéficiaire avait reçues en 2001.
- Pour garantir que les bénéficiaires ne reçoivent pas à la fois des prestations du programme Ontario au travail et du POSPH lorsqu'ils commencent à toucher une aide financière du POSPH, le MPS est programmé pour déduire automatiquement tout montant versé au bénéficiaire par le programme Ontario au travail au cours d'une période à laquelle s'appliquent des prestations rétroactives du POSPH à la suite de l'établissement de l'admissibilité d'un requérant. Nous avons toutefois constaté que cette déduction supposément automatique ne l'était pas toujours, ce qui donnait lieu au versement de paiements excédentaires aux bénéficiaires.
- Dans certains cas, le système MPS a désigné à tort un bénéficiaire comme non admissible alors que les renseignements entrés dans le système visaient à le désigner comme personne admissible. Le système n'a donc pas produit le paiement prévu. Un travailleur social a dû alors déroger au système pour rétablir l'admissibilité du bénéficiaire et déclencher la production du paiement.
- Alors que les travailleurs sociaux avaient donné au MPS l'instruction de ne pas produire certains chèques, le système les avait quand même émis, et souvent à plusieurs reprises.
- Les travailleurs sociaux avaient demandé au MPS de produire un chèque, mais le système ne s'était pas exécuté. Le personnel du ministère a dû alors préparer un chèque manuel.
- Parfois, le MPS établissait un paiement excédentaire par erreur ou omettait d'enregistrer un tel paiement.

Compte tenu du volume d'opérations, il est impossible de vérifier l'exactitude de tous les paiements. Dans le cadre de l'examen d'un petit échantillon de paiements (ceux consignés sur la liste de paiements quotidienne), nous avons appris que les travailleurs sociaux découvrent fréquemment des erreurs reliées au MPS. Il est donc fort possible que d'autres problèmes importants puissent passer inaperçus.

Recommandation

Afin de pouvoir administrer de manière efficiente et efficace le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère doit :

- **élaborer et produire des rapports exacts et utiles sur le rendement et le fonctionnement;**
- **fournir aux bénéficiaires des renseignements plus complets;**
- **corriger plus rapidement les lacunes connues du système.**

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord; il a apporté des améliorations et a élaboré un plan pour continuer d'améliorer le Modèle de prestation des services dans les limites des ressources disponibles. Il a pris un certain nombre de mesures pour fournir aux bénéficiaires des renseignements plus complets, notamment la ré criture intégrale des directives du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées qui sont affichées sur le site Web du ministère, l'élaboration de brochures sur le programme et de nouvelles lettres à l'intention des clients qui commenceront à être utilisées au cours de l'année qui vient.

3.04–Programme sur la qualité de l'air

CONTEXTE

Le ministère de l'Environnement a pour mandat de protéger, de restaurer et d'améliorer l'environnement afin d'assurer la santé publique et la vitalité économique. Pour s'acquitter de son mandat, le ministère élabore des programmes et conclut des partenariats dans le but d'offrir un air, une eau et des terres plus propres, de pair avec des écosystèmes plus sains.

En ce qui a trait à un air plus propre, les polluants dans l'atmosphère peuvent présenter de graves dangers pour la santé et entrainer notamment des anomalies congénitales, des maladies cardiaques, de l'asthme et d'autres troubles respiratoires. Les pluies acides peuvent avoir une incidence négative sur l'environnement en endommageant la végétation, les lacs, les poissons et les écosystèmes fragiles. L'épuisement de la couche d'ozone accroît le risque de cancers de la peau. L'Ontario Medical Association a estimé que la pollution de l'air en l'an 2000 pouvait entraîner 1 900 décès prématurés et 9 800 cas d'hospitalisation et que le coût de la pollution de l'air pour l'Ontario, en ce qui concerne les soins de santé et la diminution de la productivité, est de 10 milliards de dollars.

Il existe un certain nombre de lois et de règlements qui contribuent à protéger la qualité de l'air en Ontario. À cet égard, mentionnons tout particulièrement la *Loi sur la protection de l'environnement*. Cette loi établit une interdiction générale quant au renvoi de contaminants dans l'environnement en quantités supérieures à celles permises par les règlements et précise les pouvoirs quant aux inspections et aux études environnementales.

Pour faire en sorte que l'air soit plus propre, le ministère a établi un certain nombre de programmes destinés à vérifier les émissions et les teneurs en polluants atmosphériques. Ces programmes comprennent notamment :

- un réseau de surveillance de l'air ambiant regroupant 37 stations situées un peu partout en Ontario qui mesurent les teneurs en polluants atmosphériques courants et font rapport publiquement au sujet de l'indice de la qualité de l'air;

- l'émission de certificats d'autorisation visant à restreindre le rejet de contaminants dans l'environnement;
- des rapports sur les émissions dans l'air qui exigent de toutes les installations industrielles d'envergure qu'elles surveillent leurs émissions et présentent des rapports publics à ce sujet, en ce qui concerne plus de 350 substances atmosphériques;
- le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA), qui exige des installations retenues qu'elles présentent des rapports au sujet des émissions directement au ministère, ce qui permet ainsi au ministère de déterminer si ces installations respectent les normes établies;
- des plafonds visant la réduction des émissions pour toutes les centrales électriques qui consomment des combustibles fossiles, afin d'aider à réduire les quantités d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote rejetées dans l'air;
- le programme Air pur, qui porte sur la vérification des véhicules à moteur afin de repérer les émissions excessives de substances comme le monoxyde de carbone;
- une Patrouille anti-smog mobile qui assure l'application, sur la route, des normes quant aux émissions des véhicules;
- une équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) composée d'agents d'exécution qui effectuent des inspections surprises d'installations dans des secteurs industriels choisis.

En 2002-2003, le ministère a dépensé environ 28 millions de dollars pour des programmes et des activités qui se rapportaient directement à la qualité de l'air. Sur cette somme, on a dépensé 18 millions de dollars pour le programme Air pur. On a prévu des fonds supplémentaires pour les activités de conformité et d'application du ministère qui comportent un volet sur la qualité de l'air, comme la Patrouille anti-smog et l'équipe d'intervention spéciale. Le programme ministériel sur la qualité de l'air a également généré des recettes de 30,6 millions de dollars découlant du programme Air pur et de 3,1 millions de dollars provenant de l'émission des certificats d'autorisation.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Les objectifs de notre vérification du programme ministériel sur la qualité de l'air visaient à déterminer si le ministère disposait de méthodes adéquates pour :

- mesurer à quel point il s'acquitte de son mandat, et faire rapport à ce sujet, en ce qui concerne la protection de l'environnement, plus précisément la qualité de

l'air, en plus de déterminer les aspects pour lesquels des mesures correctives s'avèrent nécessaires;

- garantir le respect des lois et de la politique ministérielle.

Nous avons discuté et approuvé avec la direction du ministère les critères de vérification utilisés pour aboutir à une conclusion quant aux objectifs de notre vérification. Ces critères concernaient les systèmes, les politiques et les méthodes que le ministère aurait dû mettre en place.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Le travail de vérification, qui en majeure partie était terminé en avril 2004, a comporté un examen et une analyse des documents pertinents, ainsi que des discussions avec le personnel du ministère responsable de la prestation des programmes. Notre travail a été réalisé aux bureaux principaux du ministère à Toronto ainsi qu'à certains bureaux de district un peu partout en Ontario.

Notre vérification a également comporté un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du ministère. Nous avons passé en revue les rapports récents de la Direction et bien que nous n'ayons pas diminué l'étendue de notre vérification suite à cet examen, nous avons pris en compte les préoccupations pertinentes dans notre travail de vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Depuis notre vérification de la Division des normes et des sciences de l'environnement en 1996, le ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives réglementaires et opérationnelles importantes destinées à réduire les aérocontaminants. Malgré ces initiatives, nous avons constaté qu'on devait renforcer les procédures du ministère pour qu'il puisse surveiller adéquatement et imposer la conformité aux lois et à la politique ministérielle. À moins que d'autres mesures soient prises pour s'attaquer aux polluants atmosphériques, conformément aux prévisions du ministère, la province ne sera pas en mesure, au cours des dix prochaines années, de respecter ses engagements nationaux et internationaux pour assurer un air plus propre en Ontario. Ces engagements ont été négociés dans le but de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nuisibles des produits chimiques aéroportés, du smog et de l'ozone troposphérique. Parmi les limites restreignant la capacité du ministère à surveiller efficacement la conformité, à respecter ses engagements et à réduire les aérocontaminants, mentionnons notamment celles-ci :

- Au cours de notre vérification de 1996, nous avions indiqué que 30 % des normes existantes sur la teneur en polluants atmosphériques étaient désuètes et devaient faire l'objet d'une réduction ou d'une réévaluation considérable. Depuis lors, des normes n'ont été élaborées, mises à jour ou réaffirmées que pour 18 des 76 polluants atmosphériques qui ont été désignés comme étant d'importance prioritaire quant à l'élaboration de normes sur l'air.
- Étant donné qu'aucune exigence n'est imposée quant au renouvellement périodique des certificats d'autorisation remis aux entreprises au sujet des limites maximales de rejet de contaminants dans l'air, de nombreux certificats correspondent à des exigences désuètes en matière de pollution qui étaient en vigueur au moment de l'émission du certificat. Le ministère ne dispose pas d'un processus d'évaluation des risques que présentent les certificats désuets ni de mesures correctives.
- Le médecin hygiéniste de Toronto a indiqué que l'indice ministériel de la qualité de l'air ne représente pas bien les risques pour la santé associés à la pollution de l'air, car il ne tient pas compte des effets combinés de tous les polluants mesurés et en raison du fait que 92 % des décès prématurés et des cas d'hospitalisation qui sont attribuables à la pollution de l'air surviennent lorsque la qualité de l'air est jugée bonne ou très bonne. On nous a indiqué que le ministère participe à l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air axé sur la santé, qui prendra en compte les incidences cumulatives sur la santé associées à de nombreux polluants.
- En janvier 2002, le ministère a lancé un programme d'échange des droits d'émission par le secteur de l'électricité afin de restreindre les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote. Toutefois, la limite des émissions admissibles imposée pour l'anhydride sulfureux était supérieure aux émissions totales produites par le secteur de l'électricité, ce qui dans les faits pourrait aboutir à la conformité au programme sans qu'aucune mesure ne soit prise pour réduire les émissions d'anhydride sulfureux.
- Pour le programme Air pur, nous avons remarqué que 3 200 certificats d'émission portant des numéros uniques ont été présentés plus de cinq fois chacun en vue d'un renouvellement de la plaque d'immatriculation. Qui plus est, un certificat portant un numéro unique a été présenté plus de 400 fois pour des véhicules différents. Les certificats en double sont désignés d'emblée dans le système informatique, mais dans tous les cas examinés, les certificats en double ont été acceptés, et on a renouvelé la plaque d'immatriculation des véhicules. Ces pratiques répréhensibles évidentes minent l'intégrité du programme.
- Dans les cas où les propriétaires de véhicule ayant échoué aux tests du programme Air pur devaient effectuer des réparations sur leur véhicule pour avoir droit à un laissez-passer conditionnel, notre échantillon a indiqué que, pour près de la moitié de ces véhicules, les émissions étaient encore plus élevées qu'avant les réparations.

- Depuis le lancement du programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air au cours de l'exercice 1999-2000, le ministère a demandé des renseignements sur les émissions de 185 installations, y compris les 20 principales installations de la province qui polluent l'air. D'après les renseignements reçus, pour près de la moitié des installations dont les rapports ont été vérifiés, le ministère avait prévu que ces installations ne respecteraient pas les normes ou les lignes directrices ou, dans les cas où aucune norme ou ligne directrice n'était en place, que les teneurs en divers polluants auraient une incidence inacceptable sur l'environnement ou la santé humaine.
- Les activités d'inspection de l'équipe SWAT du ministère ont réussi à repérer de nombreuses installations non conformes. Toutefois, ses procédures de suivi visant à s'assurer que les problèmes établis sont réglés doivent être améliorées.

Réponse globale du ministère

L'amélioration de la qualité de l'air est un engagement important du gouvernement. Le ministère est enchanté de signaler que bon nombre des recommandations figurant dans le rapport ont déjà été prises en compte. Par exemple, le gouvernement a annoncé en juin 2004 une nouvelle initiative importante, un plan en cinq points visant un air plus propre, qui a pour but la restriction des émissions des industries causant du smog et l'établissement de nouvelles normes quant aux émissions toxiques. D'autres programmes sont en cours de développement.

Le ministère appuie un principe d'amélioration continue et apprécie les suggestions constructives du vérificateur provincial visant des améliorations possibles aux programmes existants. Le ministère envisage activement de nouvelles méthodes qui ont pour but de cibler les activités des programmes, d'élaboration de politiques, d'inspection et de vérification, tout en consacrant les ressources disponibles aux mesures portant sur les sources d'émissions présentant les risques les plus élevés, en plus de contribuer le mieux possible à l'amélioration de l'environnement.

Le ministère prend des mesures afin de répondre aux préoccupations formulées par le vérificateur provincial. Par exemple, il applique les limites d'émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux à un plus grand nombre d'industries, il élabore une méthode axée sur les risques pour la mise à jour des certificats d'autorisation, il collabore avec le gouvernement fédéral afin de produire un nouvel indice national de la qualité de l'air au Canada se fondant sur la santé, il réalise un examen complet du programme Air pur et il met au point sa démarche axée sur les risques en matière d'inspection afin de cibler les efforts sur les installations dont les émissions présentent le risque le plus élevé pour la santé humaine et l'environnement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

POLITIQUE ET PLANIFICATION DE PROGRAMME

Processus de planification stratégique

Le ministère classe les problèmes de qualité de l'air ainsi : problèmes locaux, problèmes régionaux et problèmes mondiaux. Les problèmes locaux de qualité de l'air portent sur la pollution de l'air résultant de teneurs élevées en composés causées par des pollueurs industriels et commerciaux. Les problèmes régionaux de qualité de l'air ont trait au smog et aux pluies acides. Les principales sources de pollution en ce qui concerne les problèmes régionaux de qualité de l'air sont les véhicules à moteur et les installations industrielles comme les centrales électriques alimentées au charbon, les fonderies et les raffineries de pétrole. Les problèmes mondiaux ont notamment trait aux émissions qui peuvent entraîner un changement climatique ou l'épuisement de l'ozone stratosphérique. Les gaz à effet de serre, par exemple les produits chimiques utilisés habituellement pour la réfrigération, contribuent à l'épuisement de l'ozone et au changement climatique.

Le ministère a déterminé les principaux polluants, leurs sources et leurs effets sur la santé et il a prévu de manière stratégique divers programmes et initiatives de manière à s'attaquer à ces questions. Bon nombre des initiatives ministérielles sur la qualité de l'air visent à réduire les émissions de quatre polluants importants, en raison de leur incidence négative sur la santé humaine et l'environnement : oxydes d'azote, anhydride sulfureux, composés organiques volatils et particules. Le tableau ci-après présente un bref aperçu de ces polluants et de leurs sources.

Principaux polluants atmosphériques et leur provenance

Polluant	Description	Principales sources
Oxydes d'azote	Substances qui se forment lorsqu'un carburant est brûlé à des températures élevées	• Émissions des véhicules à moteur • Services d'électricité • Installations industrielles qui brûlent des carburants
Anhydride sulfureux	Substance produite lorsque du charbon ou du pétrole est brûlé ou lorsque du métal est extrait d'un minerai	• Installations qui brûlent du charbon ou du pétrole • Installations qui extraient du métal d'un minerai
Composés organiques volatils	Produits chimiques qui contiennent du carbone et qui s'évaporent dans l'air à des températures relativement basses	• Solvants de nettoyage • Essence • Bombes aérosol
Particules	Petites particules se trouvant dans l'air, dont la poussière, les saletés, la suie et la fumée, qui peuvent être nocives si elles sont inhalées	• Véhicules à moteur • Usines • Incendies de forêt

Source des données : Ministère de l'Environnement

En vertu de plusieurs accords nationaux et internationaux, le ministère s'est engagé à respecter un certain nombre d'objectifs visant la réduction de ces polluants. Par exemple, en vertu du *Plan de lutte contre le smog* de 1998 et de la *Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000*, le ministère s'est engagé à effectuer, d'ici 2015, des réductions considérables des émissions d'oxydes d'azote (45 %), d'anhydride sulfureux (50 %) et de composés organiques volatils (45 %) en Ontario. En vertu d'un *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air* conclu précédemment et qui vise à contrôler la pollution de l'air transfrontalière, le Canada a négocié, en 2000, une Annexe sur l'ozone avec les États-Unis, dans laquelle l'Ontario s'engageait à réduire l'ozone troposphérique (qui contribue de façon importante au smog) en limitant les émissions des véhicules à moteur et des centrales thermiques alimentées au charbon. Également en 2000, l'Ontario a signé les *Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone*.

Un accord international de 1987 appelé le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (Protocole de Montréal) établissait des contrôles sur la production et la consommation de substances qui appauvrissent l'ozone stratosphérique. En 1999, on a mis à jour le Protocole de Montréal. Il prévoit actuellement que tous les pays participants élaborent des stratégies en vue de l'élimination graduelle complète de l'utilisation de substances qui appauvrissent l'ozone au cours des 10 à 15 prochaines années. Afin de respecter ces engagements, les ministres de l'Environnement du Canada ont mis à jour le *Plan d'action national du Canada pour le contrôle environnemental des substances appauvrissant la couche*

d'ozone et les halocarbures de substitution, que les ministres provinciaux de l'Environnement et le ministre fédéral de l'Environnement ont approuvé en mai 2001. L'Ontario a convenu d'éliminer graduellement l'utilisation de la plupart des substances importantes qui appauvrissent l'ozone. Toutefois, en avril 2004, l'Ontario n'avait pas encore éliminé l'utilisation des substances appauvrissant l'ozone dans les systèmes de réfrigération, de climatisation et de protection contre l'incendie, conformément au *Plan d'action national*.

En décembre 2002, le Canada a ratifié le *Protocole de Kyoto*, un accord international qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que les incidences du changement climatique à l'échelle mondiale. Toutefois, ce protocole n'entrera pas en vigueur tant qu'au moins 55 pays produisant au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre n'auront pas ratifié l'entente.

Le ministère a prévu les émissions de divers polluants pour 2015, en tenant compte de la croissance économique, de la mise en œuvre des technologies actuelles, des pratiques exemplaires en matière de gestion et des initiatives ministérielles existantes. D'après les prévisions du ministère, à moins que d'autres mesures ne soient prises, la province ne pourra pas atteindre ses objectifs en matière de qualité de l'air, comme on peut le voir sur le tableau ci-après. (À des fins de comparaison, étant donné que les niveaux cibles et le calendrier de réduction des polluants varient dans les différents accords, nous avons utilisé les objectifs convenus les plus bas pour 2015).

Comparaison entre les émissions ciblées et prévues pour 2015 et les émissions actuelles

Polluant	Accords avec engagements quant à la réduction des émissions	Émissions ciblées (kilotonnes par année)	Émissions prévues (kilotonnes par année)	Émissions actuelles (kilotonnes par année)[1]
Oxydes d'azote	• *Plan de lutte contre le smog* • *Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone* • *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air*	363	420	568
Anhydride sulfureux	• *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air* • *Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000*	442	554	588
Composés organiques volatils	• *Plan de lutte contre le smog* • *Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone*	477	607	681
Gaz à effet de serre	• *Protocole de Kyoto*	170 000[2]	230 000	209 000

[1] L'information la plus récente concerne l'an 2000.

[2] D'après les conditions proposées dans le *Protocole de Kyoto*, car l'Ontario n'a fixé aucun objectif en vertu de cet accord.

Source des données : Ministère de l'Environnement

Afin de tenter de régler le problème prévu quant à l'atteinte de ses objectifs, le ministère a, en décembre 2002, proposé le Plan de lutte antipollution qui porte sur des secteurs industriels sélectionnés, pour réduire les émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux. En avril 2004, cette proposition en était toujours au stade de la consultation. Au moment de notre vérification, aucune nouvelle mesure n'avait été prise pour aider le ministère à atteindre son objectif au sujet des composés organiques volatils. De plus, d'après le ministère, il n'existe aucun objectif officiel pour les gaz à effet de serre, car la province n'a aucune obligation en vertu du *Protocole de Kyoto*.

Recommandation

Afin de contribuer à garantir un air plus propre en Ontario et pour respecter ses engagements nationaux et internationaux convenus, le ministère doit, en premier lieu, passer en revue l'efficacité de ses stratégies actuelles de réduction de la pollution et élaborer un plan global précisant diverses solutions de rechange, les coûts estimés et le calendrier à cet effet.

Réponse du ministère

Le ministère continue d'envisager les possibilités de nouveaux programmes pour améliorer la qualité de l'air en Ontario. Le 21 mai 2004, l'Ontario a signé un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral au sujet du changement climatique et collabore avec le gouvernement fédéral à l'élaboration de programmes et d'exigences visant la réduction des gaz à effet de serre. En juin 2004, le ministre a rendu public le premier plan de mise en œuvre de l'Ontario visant le respect des Normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone. Le rapport a pour objet les mesures en cours en vue de la réduction des oxydes d'azote, des composés organiques volatils, de l'anhydride sulfureux et des particules et passe en revue les nouveaux programmes envisagés. Par exemple, l'engagement du gouvernement quant au développement de sources d'énergie écologiques et à la fermeture des centrales thermiques alimentées au charbon contribuera à réduire les émissions d'oxydes d'azote, d'anhydride sulfureux et de particules.

Des consultations publiques sont en cours au sujet des mesures visant à réduire les substances qui appauvrissent l'ozone, conformément au Plan d'action national du Canada. L'Ontario collabore en outre avec plus de 15 secteurs industriels au sujet de mesures permettant de réduire les composés organiques volatils, et le personnel du ministère continue à collaborer avec le gouvernement fédéral à propos de mesures destinées à réduire les composés organiques volatils des produits de consommation et commerciaux vendus au Canada. Le 21 juin 2004, le ministre a annoncé un plan en cinq points pour un air plus propre, qui propose des normes plus strictes sur l'air en ce qui concerne les polluants nocifs et qui restreint les émissions des industries causant du smog.

Normes de qualité de l'air

Les normes de qualité de l'air de l'Ontario, qui sont précisées dans les règlements relevant de la *Loi sur la protection de l'environnement*, prescrivent les teneurs maximales permises pour 96 aérocontaminants pouvant être nocifs. Les normes précisent les niveaux qui sont normalement sûrs pour la santé humaine et l'environnement, d'après les dernières données scientifiques. De plus, elles indiquent un maximum objectif dont on peut se servir pour surveiller les émissions industrielles et sur lequel on peut s'appuyer pour exiger des contrevenants qu'ils se conforment aux règles.

En plus de ces normes législatives, le ministère a élaboré des lignes directrices concernant 211 autres polluants atmosphériques. Bien que ces lignes directrices n'aient pas force obligatoire, on peut imposer une exigence légale afin que les pollueurs se conforment aux lignes directrices du ministère, par l'émission de certificats d'autorisation qui restreignent les émissions de polluants à des quantités maximales précises. Les certificats d'autorisation sont exigés pour la construction, la modification, l'expansion ou le remplacement d'une usine, d'une structure ou d'un équipement qui peut rejeter un polluant dans l'environnement.

Un examen réalisé par le ministère en 1992 a déterminé les normes de qualité de l'air qui devaient être mises à jour, en plus d'établir les priorités quant à la révision de celles-ci. Cet examen a indiqué que 79 % des 289 normes et lignes directrices sur la qualité de l'air qui étaient alors en vigueur devaient être révisées et que les limites concernant 91 polluants atmosphériques devaient être abaissées considérablement et/ou réévaluées. Lors de notre vérification, en 1996, de la Division des normes et des sciences de l'environnement du ministère, nous avons remarqué qu'à l'époque aucune des normes n'avait été mise à jour, comme on l'avait recommandé dans l'examen de 1992.

Le ministère a publié un autre plan de normes en 1996 afin de fixer les priorités quant à l'élaboration de normes nouvelles ou révisées. Ce plan a été revu en 1999 et, par la suite, rendu public en vue de la formulation de commentaires. En vertu du plan révisé et des ajouts subséquents, 76 polluants ont été désignés comme présentant une priorité élevée pour l'élaboration de normes sur la qualité de l'air et 273 autres substances ont été désignées à titre d'éléments de priorité secondaire. Ces désignations se fondaient sur le degré de toxicité du polluant et/ou sur la quantité de polluant qui est en général rejeté dans l'atmosphère. Le ministère souhaitait qu'une fois toutes les consultations terminées, les limites concernant toutes les substances soient intégrées aux règlements.

Au moment de notre vérification actuelle, nous avons constaté que des travaux considérables n'avaient été accomplis que pour moins de la moitié des substances présentant une priorité élevée et exigeant des normes nouvelles ou révisées, comme on peut le voir sur le tableau ci-après.

Réalisations au sujet des normes de qualité de l'air pour les substances d'importance prioritaire depuis 1996

	Nbre de substances	%
Normes établies pour les nouvelles substances réglementées	9	12
Normes existantes mises à jour ou réaffirmées	9	12
Lignes directrices établies ou travaux partiellement terminés	16	21
Travaux qui en sont aux stades préliminaires	42	55
Total	**76**	**100**

Source des données : Ministère de l'Environnement

Les limites quant à la teneur permise ont été abaissées pour 75 % des substances à priorité élevée qui ont été examinées par le ministère, tandis que les autres substances ont été maintenues au même niveau. Dans les cas où les normes et lignes directrices ont édicté une réduction, nous avons remarqué que les nouvelles limites permises se situaient en moyenne à moins de 10 % des anciennes limites. Dans certains cas, les limites avaient été réduites de façon si considérable que le ministère a décidé d'apporter graduellement le changement en ayant recours à des normes provisoires. Par exemple, l'ancienne norme concernant un produit chimique précisait 85 000 microgrammes par mètre cube d'air. La nouvelle norme provisoire précise 3 500 et la norme finale prévoit 350 microgrammes, soit moins de un demi de 1 % de la valeur de l'ancienne norme.

Au moment de notre vérification, aucune des normes ou lignes directrices n'avait été mise à jour pour 273 des substances désignées comme éléments de priorité secondaire. Toutefois, après une comparaison de ces limites avec les normes et lignes directrices publiées par des organismes de réglementation comparables, le ministère a proposé que 75 de ces substances soient maintenues aux mêmes limites. On a effectué peu de travail ou pas du tout au sujet des 198 autres polluants.

Aucune norme ou ligne directrice sur la qualité de l'air n'a été élaborée ou révisée depuis la mise à jour d'un certain nombre de normes en septembre 2001. À ce moment-là, le ministère a proposé le recours à un cadre de gestion des risques précisant un processus de mise en œuvre des normes de qualité de l'air. La première étape vers la mise en œuvre de normes nouvelles et révisées sur la qualité de l'air consisterait à déterminer quelles conséquences la nouvelle norme aurait sur les pollueurs connus. Les propriétaires des installations polluantes évalueraient, à l'aide d'une modélisation de la dispersion atmosphérique, leur capacité à se conformer aux normes proposées. Une fois que les pollueurs auraient déterminé leur capacité à se conformer, le ministère pourrait déterminer, d'après cette information, si la norme peut être mise en œuvre immédiatement ou si elle doit être introduite graduellement sur quatre ans. En décembre 2002, le ministère a entrepris un projet pilote avec cinq

industries afin de faire l'essai de certains principes généraux qui sont précisés dans le plan. Au moment de notre vérification, ce projet pilote était toujours en cours.

Les modèles de dispersion atmosphérique utilisés pour prévoir les concentrations, au niveau du sol, de produits rejetés par une industrie, comme stipulé dans la loi, sont en place depuis plus de 30 ans. Le ministère reconnaît le risque associé à l'utilisation de cette ancienne méthode, car ces modèles peuvent prévoir des concentrations au sol qui sont 20 fois moins élevées que celles produites par les modèles modernes employés, par exemple, par l'Environmental Protection Agency des États-Unis. En 2001, le ministère a proposé de remplacer les modèles de dispersion atmosphérique de l'Ontario par des modèles plus modernes. Au moment de notre vérification, le ministère a indiqué qu'il était en train d'élaborer une ligne directrice proposée au sujet d'un modèle de dispersion atmosphérique. Toutefois, ce modèle exigerait une approbation et une consultation publique.

Étant donné qu'un nombre élevé de normes et de lignes directrices sont désuètes, que les limites concernant certains polluants sont dans certains cas jusqu'à 100 fois supérieures aux normes cibles et que les modèles de dispersion atmosphérique actuellement utilisés risquent de sous-évaluer la pollution (ils peuvent ainsi donner des résultats qui sont jusqu'à 20 fois trop bas), le ministère doit accélérer la mise à jour afin de s'assurer que les normes et les lignes directrices peuvent adéquatement protéger la santé humaine et l'environnement.

Recommandation

Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **évaluer les résultats du projet pilote sur la mise en œuvre de normes de qualité de l'air et envisager la mise en place du cadre de gestion des risques associés;**
- **élaborer et mettre à jour ses normes et lignes directrices sur la qualité de l'air en temps opportun;**
- **envisager d'avoir recours à des modèles de dispersion atmosphérique à jour afin d'évaluer l'incidence des révisions prévues sur les normes et lignes directrices sur la qualité de l'air.**

Réponse du ministère

Le 21 juin 2004, le ministère a entamé une consultation avec le public et les parties intéressées au sujet des propositions visant la mise en place de nouvelles normes de qualité de l'air, de nouveaux modèles de dispersion atmosphérique et d'un processus décisionnel axé sur les risques destiné à établir un équilibre entre la protection des collectivités locales contre les effets de la pollution de l'air d'une part et les obstacles à la mise en œuvre, comme les aspects temporels, technologiques et économiques d'autre part. Le projet pilote du ministère, réalisé avec cinq pollueurs importants, a

eu pour résultat la proposition d'un processus décisionnel axé sur les risques, qui fait actuellement l'objet de consultations publiques.

Certificats d'autorisation

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, on doit obtenir du ministère un certificat d'autorisation pour la construction, la modification, l'expansion ou le remplacement d'une usine, d'une structure ou d'un équipement qui peut rejeter un polluant dans l'environnement. Dans le cas d'exigences qui ne sont pas déjà précisées dans une loi ou un règlement, on se sert des certificats d'autorisation pour obliger légalement les pollueurs à respecter les lignes directrices du ministère concernant la qualité de l'air ainsi que d'autres exigences en matière d'exploitation et de production de rapports. Chaque année, le ministère approuve près de 2 000 demandes de certificats d'autorisation se rapportant à la qualité de l'air.

Nous avons passé en revue le processus des certificats d'autorisation et, bien que les rapports nécessaires sur l'estimation des émissions aient été présentés par tous les demandeurs et analysés par le ministère avant l'émission d'un certificat, nous avons remarqué ce qui suit :

- Étant donné que le certificat d'autorisation concorde avec les exigences du ministère en matière de qualité de l'air au moment de son émission, de nombreux certificats existants se fondent sur des limites désuètes quant à la concentration. Bien que les nouvelles normes établies par règlement s'appliquent d'office à tous les pollueurs, des révisions apportées aux lignes directrices du ministère ne peuvent être imposées à une installation particulière qu'au moment de la mise à jour du certificat. Étant donné que les certificats d'autorisation ne comportent pas de date d'expiration ou ne font pas l'objet d'exigences quant au renouvellement, ils demeurent en vigueur jusqu'à ce que l'exploitant de l'installation demande une modification ou jusqu'à ce que le ministère établisse que des changements sont nécessaires suite à une inspection ou à d'autres activités. En 2001, suite à un examen du processus des certificats d'autorisation, le ministère a recommandé d'adjoindre aux certificats une date de révision obligatoire et de les soumettre à une mise à jour systématique.
- Nous avons indiqué lors de notre vérification, en 2000, de la Division des opérations du ministère que le système informatique qui sert à faire le suivi des certificats d'autorisation existants ne contenait pas des renseignements complets. Actuellement, le système fait le suivi de toutes les demandes de certificat d'autorisation qui ont été présentées depuis l'an 2000, comme c'est le cas pour tous les certificats émis avant 1985. Toutefois, dans le cas des certificats d'autorisation émis entre 1985 et 1999, le système ne dispose que de renseignements limités. Des renseignements importants comme les modalités de

l'autorisation ne sont pas disponibles pour les certificats émis pendant cette période. Suite à un examen réalisé en 2001 au sujet du processus des certificats d'autorisation, le ministère a recommandé également l'apport d'améliorations au système en vue du suivi de tous les certificats existants.

- On a remarqué des incohérences entre des types de certificats semblables. Ainsi, certaines dispositions normalisées ne figuraient pas dans tous les certificats. Par exemple, plus de la moitié des certificats examinés ne contenait pas l'exigence normalisée stipulant que les exploitants d'installations doivent aviser le ministère des plaintes du public concernant l'environnement.
- On a observé des retards dans le traitement des demandes de certificats d'autorisation. La durée moyenne de l'autorisation était de huit mois et, dans certains cas, le ministère a mis jusqu'à deux ans pour rendre une décision. Au moment de notre vérification, il y avait au total 1 364 demandes à traiter.

Recommandation

Afin de s'assurer que les émissions d'aérocontaminants sont limitées à des niveaux sûrs pour la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **améliorer ses systèmes d'information de sorte qu'une évaluation périodique axée sur les risques puisse être effectuée au sujet de tous les certificats d'autorisation, dans le but de déterminer dans quelle mesure chaque certificat doit être mis à jour afin qu'il concorde avec les changements importants apportés aux lignes directrices sur la qualité de l'air;**
- **produire une liste de contrôle destinée à s'assurer que tous les certificats nouveaux et mis à jour comprennent les dispositions normalisées sur la conformité aux règlements, aux lignes directrices, aux politiques gouvernementales et aux autres exigences;**
- **renforcer les procédures de traitement des demandes en temps opportun.**

Réponse du ministère

Le ministère s'engage à élaborer une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour l'émission des autorisations, en s'inspirant de la méthode de gestion du rendement axée sur les risques utilisée pour les inspections. Ainsi, on regroupera les différents éléments visés par les règlements en différentes catégories de risque. Le ministère établira ensuite un processus d'autorisation qui permettra de cibler son examen sur les secteurs présentant un risque élevé. L'amélioration des systèmes d'information constituera sans doute un aspect crucial de ce changement.

Le ministère convient que l'élaboration d'une liste de contrôle peut faciliter la tâche des examinateurs et l'on procédera ainsi afin de s'assurer que les certificats d'autorisation comprennent des dispositions pertinentes sur la conformité aux règlements, aux lignes directrices et aux politiques gouvernementales au besoin.

En passant à une gestion du rendement axée sur les risques, on peut sans doute réduire le délai de traitement des demandes en mettant l'accent sur les demandes à risque élevé. Toutefois, à l'instar de la méthode actuelle, on doit reconnaître que l'examen des demandes complexes pourra toujours demander un long délai.

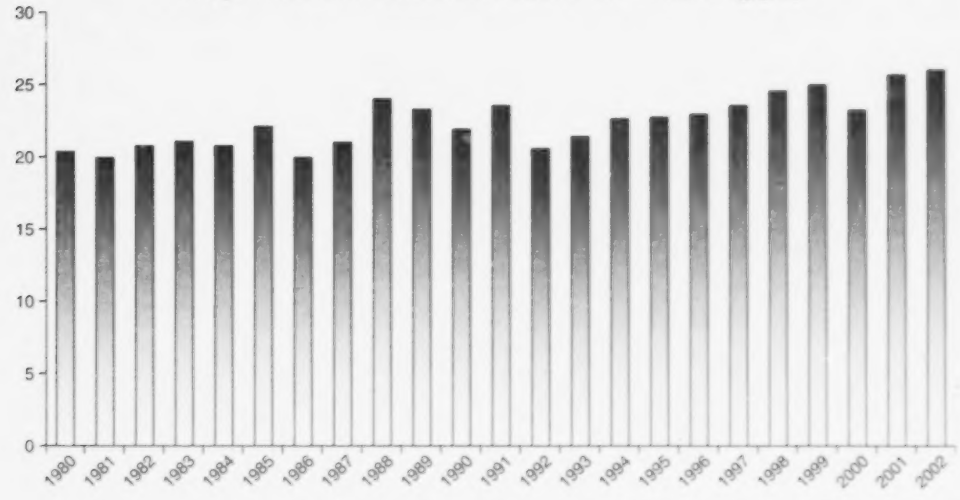
SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Indice de la qualité de l'air

Le ministère offre au public une évaluation de la qualité de l'air extérieur, appelé indice de la qualité de l'air (IQA). Étant donné que l'Ontario Medical Association a estimé que la pollution de l'air au cours de l'an 2000 pourrait entraîner environ 1 900 décès prématurés et 9 800 cas d'hospitalisation, il est crucial d'informer le public si la qualité de l'air est médiocre. Si les personnes vulnérables, par exemple celles souffrant de troubles respiratoires, sont au courant de la piètre qualité de l'air, ils peuvent prendre des mesures de précaution, notamment en réduisant les activités extérieures fatigantes.

L'IQA évalue la qualité de l'air en fonction de cinq catégories descriptives : très bonne, bonne, moyenne, mauvaise et très mauvaise. L'IQA se fonde sur les indications de six polluants atmosphériques : le monoxyde de carbone, l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, l'ozone troposphérique, les fines particules et le soufre réduit total. Ces indications proviennent de 37 stations de surveillance de la pollution atmosphérique situées un peu partout dans la province. À chaque endroit, la concentration de chacun des polluants est mesurée et convertie en une valeur IQA. Le polluant qui présente la valeur la plus élevée, et qui peut donc avoir l'incidence la plus grande sur l'environnement et la santé humaine, devient l'élément de base de l'indication de la qualité de l'air précisée pour cet endroit. L'ozone troposphérique est habituellement le polluant qui présente la valeur IQA la plus élevée. Comme on peut le voir sur le graphique ci-après, les teneurs moyennes en ozone troposphérique ont fluctué à la hausse et à la baisse d'une année à l'autre jusqu'en 1991, mais elles ont augmenté graduellement depuis 1992.

Moyennes annuelles de l'ozone en Ontario (ppb)



Source des données : Ministère de l'Environnement

Nous avons examiné le processus de l'indice de la qualité de l'air et constaté ce qui suit :

- Nous avons remarqué que, pour deux de ces polluants, l'indication « mauvaise » n'est pas attribuée d'emblée lorsque la concentration est supérieure à la norme de qualité de l'air. En ce qui concerne l'anhydride sulfureux et les oxydes d'azote, l'indication « mauvaise » n'est mentionnée que si la norme est dépassée de 38 et 28 %, respectivement. Par contraste, les indices nationaux de la qualité de l'air élaborés par Environnement Canada et par l'Environmental Protection Agency des États-Unis indiquent une qualité de l'air mauvaise dès que la norme est dépassée. Le médecin hygiéniste de Toronto a estimé que 92 % de tous les cas d'hospitalisation et des décès prématurés qui sont attribuables à la pollution de l'air se produisent lorsque la qualité de l'air est bonne ou très bonne.
- Nous avons comparé les normes de qualité de l'air utilisées pour l'IQA aux normes d'autres compétences. Nous avons constaté que les normes de l'Ontario concernant le monoxyde de carbone, le dioxyde d'azote et l'anhydride sulfureux sont plus strictes que les normes américaines et les normes fédérales canadiennes, qui sont utilisées par de nombreux états et bien des provinces, mais qu'elles sont moins rigoureuses que les normes de l'Organisation mondiale de la Santé et que les normes employées au Royaume-Uni et en Australie. Les normes de l'Ontario pour les trois autres polluants sont comparables à celles de ces autres régions.
- Les données les plus récentes offertes par les 37 stations de surveillance de la pollution atmosphérique indiquent qu'en 2001, cinq municipalités ont connu chacune 19 jours pendant lesquels la qualité de l'air a été mauvaise (il s'agit du nombre le plus élevé de journées pendant lesquelles la qualité de l'air a été mauvaise dans des centres urbains) : Hamilton, Mississauga, Guelph, Sarnia et

Windsor. Pour les régions rurales, Long Point a connu le nombre le plus élevé de jours pendant lesquels la qualité de l'air a été mauvaise, soit 34. Le ministère nous a informés que le dioxyde d'azote rejeté par les véhicules réduit l'ozone troposphérique. Par conséquent, les collectivités rurales indiquent souvent des nombres plus élevés de jours pendant lesquels la qualité de l'air est mauvaise en raison des indications élevées d'ozone troposphérique, qui ne sont pas abaissées par les grandes quantités d'oxyde d'azote émises par les véhicules dans les villes. L'ozone est le polluant qui entraîne le plus souvent l'indication d'une qualité de l'air « mauvaise ». Ainsi, il peut sembler que la qualité de l'air soit plus mauvaise dans les régions rurales que dans les régions urbaines, même si les véhicules des zones urbaines provoquent en fait une augmentation de la pollution totale de l'air. Étant donné que l'IQA ne tient pas compte des effets combinés de tous les polluants, le médecin hygiéniste de Toronto a indiqué en octobre 2001 que l'IQA ne suffit pas et qu'il représente mal les risques pour la santé associés aux niveaux de pollution de l'air. On nous a informés que le ministère participait à l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air axé sur la santé qui prendra en compte les incidences cumulatives pour la santé associées à l'exposition à plusieurs polluants atmosphériques.

Recommandation

Afin de mieux informer le public au sujet des risques pour la santé associés à la pollution de l'air, de sorte que les personnes vulnérables puissent prendre des mesures de précaution, le ministère doit revoir le processus de l'indice de la qualité de l'air (IQA) et envisager les mesures suivantes :

- **réviser les indications descriptives de sorte que, pour tous les polluants mesurés, l'indication d'une qualité de l'air mauvaise soit signalée dès que la norme est dépassée;**
- **adjoindre les incidences cumulatives sur la santé associées à une exposition simultanée aux nombreux polluants;**
- **réexaminer les normes concernant chaque polluant de l'IQA et faire appel aux derniers développements en science de la santé au sujet des effets des aérocontaminants.**

Réponse du ministère

Bien que l'IQA actuel de l'Ontario corresponde aux moyens scientifiques de surveillance et d'indication des principaux aérocontaminants, le ministère est en train d'examiner les indications descriptives de l'IQA de la province afin de s'attaquer à la question des seuils inadéquats et de leur rapport avec les normes de qualité de l'air du ministère et/ou du fédéral.

L'Ontario participe à l'élaboration d'un nouvel indice national de la qualité de l'air axé sur la santé pour le Canada, qui prendra en compte les

incidences cumulatives sur la santé associées à l'exposition à des polluants multiples. Cette initiative est dirigée par le gouvernement fédéral, et Santé Canada, les provinces, des municipalités, des groupes environnementaux et d'autres parties intéressées y prennent part.

Programme d'échange des droits d'émission

L'anhydride sulfureux et les oxydes d'azote contribuent de façon considérable à la formation de smog et de pluies acides. Le smog est causé par l'anhydride sulfureux, qui réagit aux vapeurs d'eau et à d'autres produits chimiques présents dans l'air et qui forme ainsi de très fines particules aéroportées. Ces particules présentent un danger grave pour la santé : des études récentes ont établi de solides liens entre le smog et l'augmentation du nombre de cas d'hospitalisation concernant des troubles cardiaques et respiratoires. Les oxydes d'azote et l'anhydride sulfureux aéroportés peuvent retourner à la terre avec la pluie, la neige et le brouillard et ainsi acidifier l'environnement. Dans certaines régions, d'autres facteurs environnementaux peuvent neutraliser les effets acidifiants. Cependant, dans d'autres régions, dont le Nord de l'Ontario, où ce processus ne peut pas avoir lieu, les pluies acides peuvent nuire aux forêts, aux poissons et aux animaux vulnérables et menacer leur durabilité à long terme. Le tableau ci-après indique les sources d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux.

Sources de pollution par les oxydes d'azote et l'anhydride sulfureux en Ontario (1999)

Source	Oxydes d'azote (%)	Anhydride sulfureux (%)
Véhicules et transports	63	5
Industries et commerces	19	69
Services d'électricité	15	25
Autres	3	1
Total	**100**	**100**

Source des données : Ministère de l'Environnement

Dans le but de réduire les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote et d'aider le Canada à respecter son engagement à cet égard en vertu des accords internationaux, le ministère a lancé le programme d'échange des droits d'émission. À partir du 1er janvier 2002, il a établi un plafond quant aux émissions totales de ces deux substances par les centrales électriques qui font brûler du charbon et du gaz naturel.

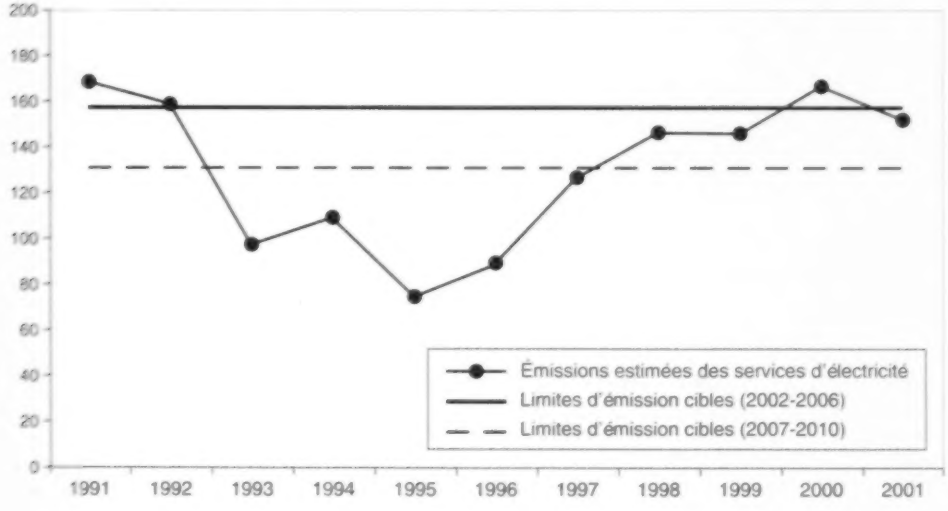
De façon générale, le programme fonctionne de la façon indiquée ci-après. Le gouvernement permet à chaque pollueur de produire une certaine quantité

d'émissions. La somme de ces émissions autorisées correspond à l'objectif global de la province en matière d'émissions. Les pollueurs qui réduisent leurs émissions sous le niveau permis peuvent vendre leurs « quotas » inutilisés à d'autres entreprises qui peuvent ainsi dépasser le niveau qui leur a été attribué au départ. Les pollueurs peuvent comprendre des entreprises américaines qui se trouvent dans le même bassin atmosphérique que l'Ontario. On vise à ce que le prix des quotas soit déterminé par les forces du marché. Pour certains pollueurs, il peut être moins coûteux d'acheter des quotas que d'investir dans une technologie de réduction des émissions. Le principe sous-jacent à ce programme veut qu'avec le temps, au fur et à mesure que le gouvernement réduira la limite des émissions globales permises, les prix du marché des quotas offerts pourraient augmenter au point où les pollueurs excessifs estimeront qu'il est plus rentable d'investir dans une technologie de réduction des émissions que d'acheter des quotas.

Pendant les deux premières années du programme d'échange des droits d'émission, le règlement ne s'appliquait qu'aux six centrales alimentées aux combustibles fossiles exploitées par la société Ontario Power Generation Inc. du gouvernement de l'Ontario, qui est responsable de la plupart des émissions produites par le secteur de l'électricité. À partir de janvier 2004, on a élargi le programme afin qu'il englobe d'autres producteurs d'électricité indépendants.

Les graphiques linéaires ci-après précisent les limites cibles du programme et les émissions annuelles d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote par le secteur de l'électricité dans son ensemble.

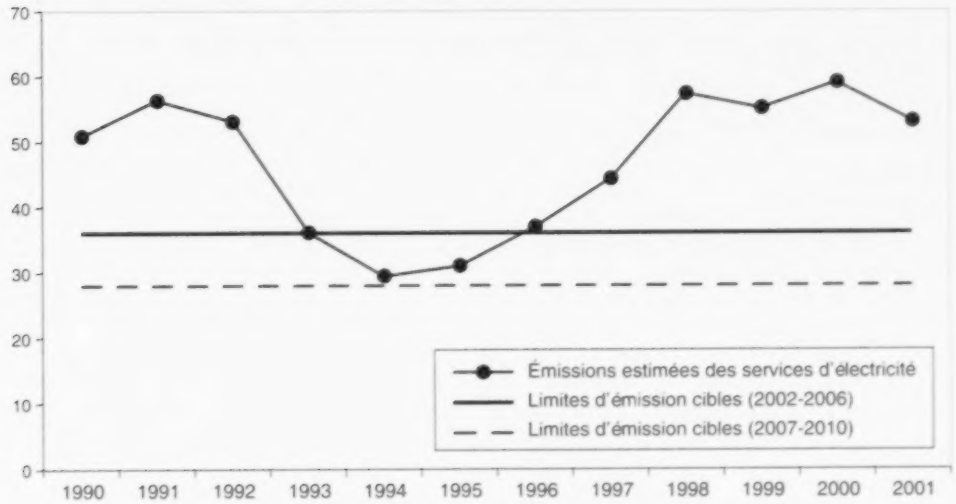
Anhydridre sulfureux – Émissions estimées et ciblées des services d'électricité (kilotonnes)



Source des données : Ministère de l'Environnement

En 2002, soit la première année du programme, la limite d'émission d'anhydride sulfureux a été fixée à 157,5 kilotonnes, c'est-à-dire un niveau 25 % plus élevé que les émissions moyennes produites par le secteur de l'électricité au cours des dix années précédentes. Par conséquent, jusqu'en 2007, les pollueurs pourraient rejeter une quantité considérablement plus grande d'anhydride sulfureux qu'auparavant, tout en respectant le niveau cible du ministère. Ainsi, à court terme, le programme peut ne pas produire l'effet escompté quant à la réduction des émissions d'anhydride sulfureux.

Monoxyde d'azote – Émissions estimées et ciblées des services d'électricité (kilotonnes)



Source des données : Ministère de l'Environnement

En revanche, la limite d'émission de 2002 pour les oxydes d'azote était de 36 kilotonnes, soit 32 % de moins que les émissions estimées pour 2001 ce qui, en théorie, devrait conduire à des émissions moindres avec le temps si le secteur de l'électricité arrive à réduire ses émissions en fonction des niveaux cibles. Toutefois, lors du lancement du programme, on a accordé à Ontario Power Generation Inc. des crédits de réduction des émissions pour les mesures prises dans ce but avant le début du programme. Ces crédits représentaient, au total, 19 kilotonnes d'oxydes d'azote pouvant être reportés indéfiniment. Ainsi, le ministère estime que le secteur de l'électricité a pu dépasser la limite d'émission d'oxydes d'azote de 6 kilotonnes en 2002 (16 % au-dessus de la limite) et de 3 kilotonnes en 2003 (8 % au-dessus de la limite).

Les deux graphiques précédents présentent une tendance semblable, soit des émissions faibles en 1994-1995, à un moment où le charbon n'était utilisé que pour produire 11 % de l'électricité de la province. On nous a informés que depuis, la

production d'électricité par des centrales alimentées au charbon est passée à 25 % du total de la province. On nous a également indiqué que l'utilisation accrue de charbon et les émissions correspondantes sont attribuables aux fermetures de centrales nucléaires : la proportion d'électricité produite par le secteur nucléaire, par rapport à l'ensemble de la production d'électricité dans la province, est ainsi passée de près de 60 % en 1994-1995 à 41 % en 2001.

En Ontario, le secteur de l'électricité n'est responsable que de 25 % des émissions d'anhydride sulfureux de la province. Par comparaison, ce secteur produit près de 70 % des émissions d'anhydride sulfureux aux États-Unis. Au sud de la frontière, selon l'Environmental Protection Agency, un programme d'échange de droits d'émission à l'échelle du secteur a eu une incidence positive importante sur le total des émissions. Au moment de notre vérification, les limites d'émissions précisées par les règlements en ce qui concerne le rejet d'anhydride sulfureux en Ontario ne s'appliquaient qu'au secteur de l'électricité : le ministère n'avait pas fixé de limites pour les secteurs industriel et commercial, qui conjointement sont responsables de 67 % des émissions d'anhydride sulfureux.

Recommandation

Afin d'aider à réduire les émissions totales d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux et pour assurer un air plus propre, des pluies acides et un smog moindres, le ministère doit envisager :

- **de fixer des limites d'émission efficaces en ce qui concerne l'anhydride sulfureux (autrement dit des limites qui sont inférieures aux niveaux d'émission actuels);**
- **d'imposer des limites quant à l'utilisation excessive des crédits d'émission;**
- **d'imposer des limites d'émission à d'autres secteurs qui rejettent des quantités importantes d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote.**

Réponse du ministère

Le ministère va continuer à se pencher sur les possibilités d'amélioration du programme d'échange de droits d'émission de l'Ontario afin de garantir une protection rigoureuse de l'environnement par le recours à des plafonds d'émission et des mesures incitant tous les pollueurs à réduire les émissions. Le règlement abaisse la limite d'émission d'anhydride sulfureux à 131 kilotonnes pour l'année 2007 (par rapport à la limite de 157 pour 2002) afin que des mesures soient prises pour réduire les émissions, et ces limites seront examinées au fur et à mesure que de nouveaux programmes seront lancés.

Afin de faire en sorte que l'emploi des crédits ne soit pas abusif, le règlement actuel limite l'utilisation des crédits à 33 % et à 10 % du quota

accordé pour l'oxyde d'azote et l'anhydride sulfureux, respectivement. Ces limites vont également être revues au fur et à mesure qu'on va acquérir de l'expérience au sujet du programme.

Le ministère continue à évaluer les programmes de réduction des émissions et, le 21 juin 2004, il a proposé d'appliquer les règlements quant aux limites d'émission à sept secteurs industriels (dont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités d'anhydride sulfureux), en plus du secteur de l'électricité.

Processus de déclaration des émissions dans l'air

Un règlement relevant de la *Loi sur la protection de l'environnement* exige que les installations polluantes surveillent les émissions de plus de 350 substances aéroportées. Si les émissions annuelles de n'importe laquelle de ces substances par une installation sont supérieures à la limite précisée, cette installation doit produire un rapport annuel précisant la ou les substances en question et les niveaux d'émission en cause. Ces rapports ont pour but de communiquer au public des renseignements exacts sur les contaminants qui sont rejetés dans les collectivités de l'Ontario. Au moment de notre vérification, le ministère avait reçu des rapports d'environ 4 250 installations pour l'année 2002. Les émissions signalées par ces installations sont présentées sur le site Web du ministère.

Nous avons examiné le processus de déclaration des émissions et avons constaté que le processus avait en substance atteint l'objectif de transmettre des renseignements au public au sujet des émissions aéroportées. Toutefois, nous avons remarqué plusieurs points pour lesquels des améliorations pourraient être apportées :

- Le ministère ne disposait pas d'une liste des installations devant présenter des données sur les émissions dans l'air. Par conséquent, le ministère ne pouvait pas déterminer si toutes les installations qui devaient, en vertu du règlement, présenter des rapports s'étaient acquittées de leur obligation à cet égard. De plus, les installations doivent présenter des rapports annuels sur les émissions dans les six mois suivant la fin de chaque année civile. Pour l'année 2002, plus de 700 installations avaient présenté en retard leur rapport sur les émissions annuelles.
- Sur le site Web du ministère, on indique que plus de 45 % des rapports sur les émissions annuelles reçus pour l'année 2002 sont incomplets. Le ministère a précisé que bon nombre des omissions étaient sans grande importance mais, au moment de notre vérification, il n'avait pas effectué d'examen des rapports sur les émissions annuelles de 2002. Il nous a informés qu'il avait examiné les rapports sur les émissions annuelles qui avaient été présentés en 2001, qu'il avait repéré des anomalies en ce qui concerne 300 des installations déclarantes et qu'il avait indiqué à ces installations de remédier à la situation et de présenter à nouveau les renseignements.

- Le ministère tient à signaler qu'une comparaison entre les émissions d'une installation d'une année à l'autre ou qu'une comparaison des émissions totales entre différentes installations peut ne pas permettre de prendre de décisions éclairées au sujet des incidences environnementales et sur la santé. Il ne peut pas regrouper ou analyser adéquatement l'information présentée car celle-ci est incomplète, en raison notamment du fait que les installations ne sont pas tenues de déclarer les émissions de substances qui ne dépassent pas les seuils fixés.

Recommandation

Afin de fournir au public des renseignements exacts sur l'émission d'aérocontaminants (ces renseignements doivent être suffisants pour permettre la prise de décisions éclairées au sujet des incidences sur l'environnement et la santé), le ministère doit :

- **élaborer un processus destiné à s'assurer que toutes les installations qui doivent présenter des rapports annuels sur les émissions s'acquittent de leur obligation;**
- **faire un suivi des rapports annuels sur les émissions qui sont incomplets et/ou qui comportent des anomalies, en temps opportun, afin d'offrir au public l'assurance que l'information présentée est raisonnablement fiable;**
- **envisager de produire des rapports globaux qui soient suffisamment utiles pour permettre au public et au ministère de prendre des décisions éclairées.**

Réponse du ministère

Le règlement de l'Ontario sur la surveillance et le rapport des émissions polluantes dans l'air* (Règlement 127/01) *exige que les secteurs industriel, commercial, institutionnel et municipal de l'Ontario recueillent des renseignements sur plus de 350 polluants atmosphériques et fassent rapport à ce sujet au ministère. En plus de transmettre cette information au gouvernement provincial, ces installations doivent mettre leurs rapports à la disposition du public. L'organisme déclarant (l'installation) est responsable de la validité et de la qualité des données déclarées.

Le ministère exécute tout un éventail d'activités qui peuvent aider à déterminer les installations qui doivent présenter des rapports en vertu du* Règlement 127/01*. Ces activités comprennent notamment : des activités d'approche qui visent à faire connaître les exigences quant aux rapports relevant du règlement (un atelier de formation par exemple); des inspections stratégiques permanentes destinées à déterminer si les installations respectent les exigences quant aux rapports par le recours à des vérifications de la conformité et à des activités d'inspection; une analyse stratégique des données présentées; des processus de contrôle et d'assurance de la qualité; l'utilisation de l'Inventaire national des rejets de

polluants d'Environnement Canada afin de cerner les éventuels candidats pour les inspections, et des renseignements stratégiques sur les opérations sur le terrain (on fait alors appel aux connaissances du personnel du ministère au sujet d'une installation particulière).

Le ministère va continuer à collaborer avec son personnel et Environnement Canada afin d'améliorer la sélection des installations déclarantes ainsi que les autres méthodes de contrôle et d'assurance de la qualité.

Il examine tous les rapports présentés par les installations en vertu du* Règlement 127/01 *et soumet les données déclarées aux processus de contrôle de la qualité. Il a indiqué qu'environ 30 % des rapports reçus en 2004 (au sujet des données de 2003) étaient incomplets. Il a mis en place des processus de suivi au sujet de tous les rapports incomplets ou comportant des anomalies.

Le ministère et Environnement Canada continuent à harmoniser et à améliorer le* Règlement 127/01 *et l'Inventaire national des rejets de polluants en simplifiant et en rationalisant les exigences quant à la production de rapports. L'harmonisation vise à calmer les inquiétudes des parties intéressées en optimisant la portée des rapports tout en réduisant au minimum la tâche quant à la production de ceux-ci. Le ministère collabore en outre avec Environnement Canada afin de produire des rapports sommaires sur les émissions provinciales d'après l'information présentée et d'autres méthodes, de sorte que les données sur les émissions provinciales annuelles compilées soient suffisantes, utiles et informatives pour le public et le ministère.

Programme Air pur

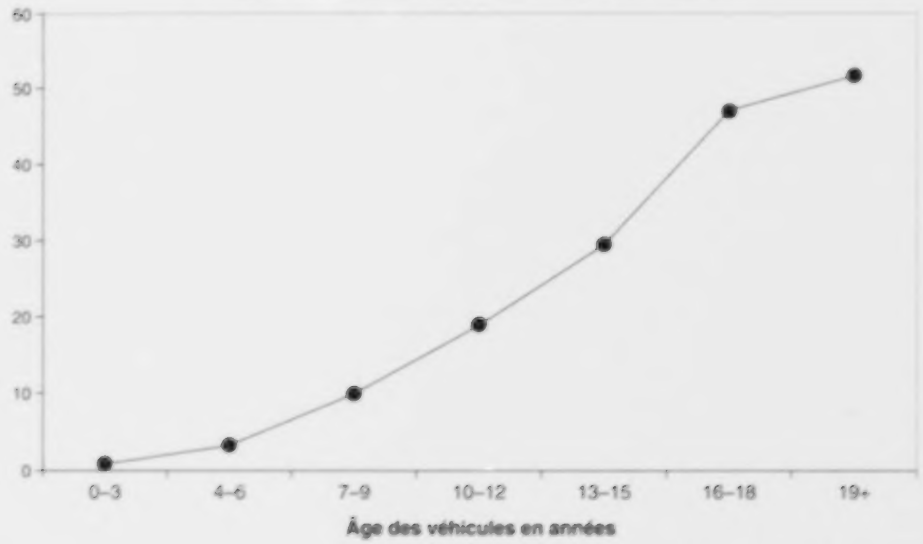
Le ministère a lancé le programme Air pur en 1999 afin d'aider à réduire les émissions des véhicules routiers qui contribuent au smog. Les véhicules à moteur représentent la cause la plus importante de smog en Ontario; de plus, ils produisent approximativement 60 % de toute la pollution par monoxyde de carbone.

En général, les véhicules légers de 3 à 20 ans doivent être vérifiés tous les deux ans. Les véhicules légers de 20 ans et plus n'ont pas à être testés. En revanche, les véhicules lourds, peu importe leur âge, doivent être vérifiés chaque année. Les tests d'émission sont effectués par les 2 300 installations d'essais agréées par le ministère. Le ministère doit recevoir, de l'installation d'essais, une somme pour chaque test effectué. Les responsables de l'installation d'essais remettent, pour chaque véhicule qui réussit le test, un certificat d'émission portant un numéro unique, qui est exigé pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation. Des fournisseurs du secteur privé exécutent diverses fonctions en rapport avec ce programme, notamment la vérification des installations Air pur destinée à s'assurer, par exemple, que le matériel de test fonctionne correctement.

Nous avons passé en revue l'administration du programme Air pur par le ministère et avons remarqué ce qui suit :

- En 2002, soit la dernière année pour laquelle on dispose de renseignements, près de 2,4 millions de véhicules ont été testés. Au total, 280 000 de ces véhicules (soit 11,7 %) ont échoué aux tests d'émission. Le taux d'échec augmentait considérablement selon l'âge du véhicule, comme on peut le voir sur le graphique ci-après.

Pourcentage d'échec aux tests du programme Air pur, d'après l'âge des véhicules légers testés



Source des données : Ministère de l'Environnement

On nous a informés qu'au 31 décembre 2003, plus de 60 000 véhicules légers de l'Ontario avaient 20 ans et plus. Étant donné que le taux d'échec aux tests des véhicules les plus vieux atteint 50 %, il se peut qu'environ 30 000 de ces vieux véhicules qui roulent encore échoueraient aux tests d'émission. De plus, les limites d'émission des anciens véhicules qui sont prises en compte par le programme sont jusqu'à trois fois plus élevées que celles des véhicules plus neufs. Par conséquent, un ancien véhicule qui échoue au test d'émission pollue beaucoup plus, par kilomètre parcouru, qu'un véhicule plus récent qui échoue également au test. Le fait de dispenser des tests les véhicules de 20 ans et plus ne concorde pas avec le principe avancé par des programmes semblables adoptés par d'autres compétences. D'après l'examen de 32 compétences effectué par le ministère, toutes, sauf une, soumettent à des tests les véhicules de plus de 20 ans.

- Un véhicule qui échoue à un test d'émission peut recevoir une autorisation conditionnelle (exigeant qu'il soit testé à nouveau dans un an) si le propriétaire

effectue des réparations dont le coût peut aller jusqu'à la limite de 450 $. Ainsi, en 2002, on a remis des autorisations conditionnelles pour 56 000 véhicules. Toute réparation dont le coût, pour le propriétaire, est supérieur à la limite n'a pas à être effectuée et on peut accorder au véhicule une autorisation conditionnelle sans qu'aucune réparation ne soit effectuée. Nous avons passé en revu un échantillon des certificats d'émission de 2002-2003 de véhicules pour lesquels on avait accordé une autorisation conditionnelle une fois que des réparations avaient été effectuées et nous avons constaté que près de la moitié de ces véhicules produisaient plus d'émissions qu'avant les réparations. Nous avons également remarqué que, même si les véhicules lourds n'ont pas droit à une autorisation conditionnelle, on a accordé une autorisation de ce type à 223 véhicules lourds depuis la mise en place du programme. Nous avons passé en revue toutes les autorisations conditionnelles remises au cours des trois derniers mois de notre vérification et nous avons constaté que pratiquement toutes ont été acceptées en vue d'un renouvellement de plaque d'immatriculation.

- Nous avons passé en revue un échantillon des 500 plaintes que le ministère a reçues du public au sujet du programme Air pur et nous avons constaté que 30 % des plaintes provenaient de propriétaires de véhicule prétendant que leur voiture avait échoué au test d'une installation d'essais et, par la suite, réussi le test d'une autre installation sans qu'aucune réparation ne soit effectuée.
- Il existe deux méthodes d'essai des niveaux d'émission des véhicules légers. La première méthode consiste à tester un véhicule à l'aide d'un mouvement simulé et l'autre méthode consiste à vérifier le véhicule au ralenti. La première méthode est préférable, car elle correspond davantage au fonctionnement normal du moteur et concorde mieux avec les émissions sur la route. La méthode du ralenti ne doit être utilisée que pour les véhicules qui sont dispensés et désignés comme tels dans le manuel des procédures du ministère et qui ne peuvent pas être testés de manière sûre à l'aide de l'autre méthode. Depuis la mise en place du programme, au moins 120 00 véhicules qui ne figuraient pas sur la liste d'exemptions ont été testés à l'aide de la méthode du ralenti. En 2003, 1 000 véhicules ont échoué à la méthode du mouvement simulé et ont été soumis à un autre test effectué à l'aide de la méthode du ralenti, même s'ils ne figuraient pas sur la liste d'exemptions. Dans 85 % de ces cas, les véhicules ont réussi le second test.
- L'équipement de vérification des émissions de chaque installation Air pur est relié à une base de données informatique centralisée. Lorsque l'équipement de test est utilisé en direct, tous les résultats des tests d'émission sont immédiatement entrés dans le système central. Ce système est pratiquement toujours en disponibilité. Toutefois, nous avons constaté que plus de 1 400 installations Air pur effectuent des tests en mode autonome (non connecté), ce qui présente des risques car les données ainsi recueillies peuvent être perdues, ce qui a déjà été le cas, et le ministère peut ne pas être payé pour tous les tests effectués en mode non

connecté. Selon les estimations du ministère, le 31 janvier 2004, près de 40 000 certificats d'émission qui ne figuraient pas dans le système avaient été présentés aux bureaux de renouvellement des plaques d'immatriculation.

- Nous avons repéré 3 200 certificats d'émission portant un numéro unique qui avaient été présentés à des bureaux de délivrance de plaque d'immatriculation plus de cinq fois chacun. Un de ces certificats à numéro unique avait été présenté plus de 400 fois pour des véhicules différents. Non seulement on n'avait pas, pour ces véhicules, les résultats exigés des tests d'émission, mais de plus le ministère n'avait pas reçu les paiements pour plus de 50 000 certificats Air pur, qui représentaient au total une somme de plus de 600 000 $. Nous avons retracé certains des véhicules pour lesquels on avait utilisé un certificat en double et avons remarqué que ces véhicules avaient échoué à un test d'émission récent ou avaient tout juste réussi à recevoir une autorisation suite à un test effectué une ou deux années auparavant. Un certificat en double peut être désigné comme tel dans le système, mais dans tous les cas mentionnés ci-dessus, on avait accepté les certificats en double pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation. Cette pratique répréhensible évidente mine l'intégrité du programme.

Recommandation

Afin de préserver l'intégrité du programme Air pur et de favoriser un air plus propre et un environnement plus sain par une réduction de la pollution provenant des véhicules à moteur, le ministère doit :

- **envisager de tester les véhicules de 20 ans et plus, comme c'est le cas pour les programmes semblables de la plupart des autres compétences;**
- **restreindre l'offre d'autorisations conditionnelles aux véhicules légers;**
- **faire un suivi auprès de l'installation d'essais responsable, dans les cas où des tests d'émission incorrects sont effectués;**
- **programmer le système informatique de façon à rejeter les certificats d'émission en double, de sorte qu'ils ne soient pas acceptés en vue du renouvellement de plaques d'immatriculation.**

Réponse du ministère

Le ministère est résolu à faire en sorte que le programme Air pur ait une incidence positive sur l'environnement et sur la santé des Ontariens. Conformément à l'engagement d'amélioration continu pris en vertu du programme, un examen de ce programme doit débuter en 2006. Cet examen consistera à évaluer à fond tous les aspects du programme.

Dans le cadre de cet examen, le ministère consultera d'autres compétences et se penchera sur la question du test des véhicules de 20 ans et plus. L'information dont on dispose actuellement laisse entendre

que les véhicules anciens parcourent en général un tiers de la distance totale parcourue par les véhicules plus récents et qu'ils représentent moins de 1 % de toutes les voitures qui roulent en Ontario.

En juillet 2004, la limite des coûts de réparation a été fixée à 450 $ pour l'ensemble du programme. Ainsi, les propriétaires de véhicule peuvent reporter à plus tard la réparation du dispositif antipollution dont le coût est supérieur à cette limite et ainsi obtenir une autorisation conditionnelle en vue du renouvellement de la plaque d'immatriculation. La limite des coûts de réparation permet de s'assurer que les défaillances des dispositifs antipollution des véhicules sont diagnostiquées et qu'au moins certaines réparations en rapport avec les émissions sont effectuées en vue de l'amélioration de la qualité de l'air. On prévoit qu'en raison de la mise en œuvre de cette limite rehaussée quant au coût des réparations pour l'ensemble du programme, un plus grand nombre de véhicules feront l'objet de réparations complètes. Dans les cas où seule une réparation partielle sera effectuée, le dispositif antipollution continuera à fonctionner incorrectement et on pourrait alors s'attendre à des fluctuations des émissions.

Le ministère a prévu d'envoyer des communications particulières aux propriétaires d'installations Air pur afin d'améliorer la conformité, en raison des incidents qui sont survenus (on avait ainsi accordé des autorisations conditionnelles à des véhicules lourds). De plus, le ministère va continuer à remédier à la situation par la formation des inspecteurs et des techniciens de réparation et en effectuant un suivi par téléphone dans le cadre du programme d'assurance de la qualité, dans les cas où l'on remarque des anomalies de ce type.

À partir d'août 2004, le ministère a commencé à rappeler aux responsables de toutes les installations le processus normalisé se rapportant aux deux méthodes de test d'émission ainsi que les conséquences de la non-conformité. Il a également mis en œuvre un rapport quotidien des écarts et un processus de suivi destiné à déterminer les installations dont les dossiers de tests révèlent une utilisation pouvant s'avérer incorrecte des méthodes de test. En 2003, on a reçu des plaintes au sujet des tests et des réparations selon un rapport d'une plainte pour 5 000 tests réalisés en moyenne. Les différences dans les résultats des tests sont en général attribuables à des problèmes intermittents du système de contrôle. Diverses procédures d'assurance de la qualité sont en place afin d'assurer la constance des tests : on procède notamment à une vérification des installations en fonction de l'incidence relative et du risque d'anomalies aux tests. Les lignes directrices actuelles qui sont communiquées aux inspecteurs aident à déterminer les véhicules qui ne peuvent pas être testés en toute sécurité à l'aide du dynamomètre, mais elles ne peuvent pas englober tous les cas, car n'importe quel véhicule peut être personnalisé.

Le ministère a indiqué que la question des certificats en double constitue un problème grave et il a collaboré avec le ministère des Transports afin de remédier à la situation. En juillet 2004, ces deux ministères ont mis en œuvre des procédures revues destinées à réduire considérablement le nombre de certificats en double. Les nouvelles procédures permettent de s'assurer, de manière efficace, que les procédures de validation repèrent toute utilisation précédente d'un certificat (d'après son numéro) qui est présenté à nouveau pour un véhicule différent et interdisent d'effectuer une opération de la sorte par un bureau d'immatriculation des véhicules automobiles. Dans les cas où l'on repère un certificat en double, ce certificat est refusé par le bureau d'immatriculation et l'on indique au client d'appeler le centre d'appel du programme Air pur. Tous ces incidents sont signalés à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du ministère en vue d'un suivi.

Unité de contrôle des émissions de véhicules

L'Unité de contrôle des émissions de véhicules du ministère, également appelée Patrouille anti-smog, vient compléter le programme Air pur en assurant l'application, sur la route, des normes sur les émissions des véhicules. L'Unité inspecte les véhicules soupçonnés d'émettre une fumée excessive ou de comporter un matériel antipollution modifié. Les amendes imposées suite à l'échec à un test d'émission, ou pour les véhicules qui sont munis d'un dispositif antipollution modifié ou dépourvus de dispositif antipollution, sont de 305 $ pour les véhicules légers et de 425 $ pour les véhicules lourds.

L'Unité a été mise sur pied en 1998 et, au 31 décembre 2003, elle avait effectué plus de 28 000 inspections et permis de détecter 5 100 cas de non-conformité, faisant ainsi la preuve qu'elle était en mesure de repérer les véhicules non conformes et d'imposer des contraventions à cet effet. Toutefois, nous avons remarqué ce qui suit :

- L'objectif de rendement de l'Unité consistait à effectuer 6 000 inspections au cours de l'exercice 2003-2004. Étant donné que la Patrouille anti-smog comporte 24 employés qui effectuent les inspections sur la route, l'objectif de l'Unité correspondait à un peu plus d'une inspection par personne par jour ouvrable. Au cours des huit premiers mois de l'exercice, l'Unité avait déjà effectué plus de 8 100 inspections. Cependant, vu que chaque inspection demande moins de 30 minutes, l'objectif fixé pour l'Unité était beaucoup trop bas.
- En ce qui concerne l'échantillon d'inspections routières que nous avons examiné, nous avons remarqué qu'on n'avait exigé d'aucun des conducteurs de véhicule à qui on avait donné une contravention pour émissions excessives ou en raison d'un dispositif antipollution modifié qu'il prenne des mesures correctives. La Patrouille anti-smog et les autres employés du ministère n'ont pas pour tâche de faire un suivi au sujet des infractions afin de s'assurer que les problèmes sont réglés.

Recommandation

Afin de renforcer l'efficacité de l'Unité de contrôle des émissions de véhicules quant à la réduction des polluants atmosphériques en vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement, le ministère doit :

- **revoir le nombre d'inspections à effectuer chaque année et établir des objectifs davantage productifs à cet égard;**
- **faire le suivi au sujet des infractions afin de s'assurer que les véhicules dotés d'un dispositif antipollution défectueux ou dépourvus de dispositif antipollution font l'objet de mesures correctives ou de réparations.**

Réponse du ministère

Chaque année, on passe en revue le nombre d'inspections effectué par l'Unité de contrôle des émissions de véhicules et on tient compte de cette information pour établir les objectifs de rendement. En 2003-2004, pour la première fois, l'Unité disposait d'un personnel complet, soit 24 agents : ainsi, le personnel a dépassé l'objectif fixé pour les inspections. Pour l'exercice 2004-2005, on a revu la méthode du programme en mettant en place une approche propre aux secteurs et axée sur les risques, en plus d'apporter d'autres changements et améliorations au programme. Suite à cette modification, pour l'exercice 2004-2005, l'objectif quant aux inspections a été rehaussé et il sera revu au milieu de l'année.

Le ministère a reconnu le besoin d'ajouter différents outils en rapport avec la conformité, comme des demandes de réparation ou des demandes d'un fonctionnaire provincial, des messages d'avertissement et des contraventions, dans le but d'améliorer la méthode utilisée par la Patrouille anti-smog à cette fin. On a élaboré et mis en œuvre, en mars 2004, des guides destinés à permettre une utilisation adéquate des outils de conformité. Ces guides indiquent au personnel de faire un suivi au sujet des infractions, afin de garantir la conformité.

L'apport d'améliorations au système d'information sur les inspections et sur le suivi au sujet de la conformité qui a débuté ce printemps, et qui doit se terminer d'ici mars 2005, va faciliter le suivi des activités d'application exécutées par les inspecteurs de l'Unité de contrôle des émissions de véhicules.

RESPECT DES LOIS ET DE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE

Inspections concernant la pollution de l'air

Le ministère inspecte les installations qui rejettent des contaminants dans l'air afin d'assurer le respect des lois, de la politique ministérielle ainsi que des modalités des certificats d'autorisation. En général, l'inspection consiste à vérifier si les installations disposent des certificats d'autorisation exigés pour rejeter des contaminants dans l'air, si le matériel antipollution est utilisé correctement et si on fait un entretien adéquat de cet équipement. Au cours de l'exercice 2002-2003, le ministère a inspecté près de 500 installations dont les activités ont un rapport avec la pollution de l'air.

Nous avons passé en revue le processus d'inspection du ministère exécuté dans trois bureaux régionaux et avons remarqué que le ministère ne disposait pas d'une méthode officielle axée sur les risques pour déterminer les installations à inspecter. Les inspections sont parfois demandées par le ministère (inspections proactives), ou elles peuvent faire suite à une plainte du public (installations réactives). Le ministère ne faisait pas la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives. Afin de gérer adéquatement le processus d'inspection, il doit connaître les résultats des inspections proactives afin d'établir si le processus de sélection est efficace et quelles mesures correctives prendre le cas échéant. Par exemple :

- Dans un bureau de district qui était responsable de l'inspection de deux installations figurant parmi les plus importants pollueurs de la province, nous avons remarqué qu'aucune de ces installations ne disposait d'un rapport d'inspection détaillé pour les trois années précédentes.
- Un autre bureau de district ne disposait d'aucun dossier d'inspection pour les trois années précédentes au sujet de la plus importante installation polluante au Canada, sauf en ce qui concerne une inspection de son parc à charbon réalisée en 2001 et qui portait sur les émissions de poussière. Étant donné que cette installation a signalé au ministère 36 incidents en rapport avec la pollution de l'air au cours de l'exercice 2002-2003, dont bon nombre ont eu une incidence négative sur l'environnement, une inspection complète de cette installation aurait sans doute été justifiée. L'inspection d'une installation dotée d'un équipement de réduction des émissions semblable a révélé que cet équipement était inefficace car, contrairement au certificat d'autorisation qui avait été accordé, l'équipement n'était pas utilisé correctement ou son entretien n'était pas adéquat.
- Nous avons remarqué que depuis 2002, le ministère n'a pas inspecté l'une des installations produisant le plus d'émissions de benzène de la province. Le benzène est un cancérogène connu et l'on estime qu'il peut s'avérer nocif, peu importe le degré d'exposition. Toutefois, le processus de sélection ne retient pas toujours, pour les inspections, les installations de ce type qui présentent un risque élevé. En

1999, on a demandé aux responsables de cette installation de produire un rapport de modélisation des émissions, mais au moment de notre vérification, on n'avait toujours pas remis au ministère un rapport acceptable. De plus, au cours de l'exercice 2003-2004, cette installation a signalé au ministère 170 émissions inusitées en rapport avec la pollution de l'air ainsi que d'autres cas semblables.

En plus de ne pas faire appel à un processus de sélection axée sur les risques, les inspecteurs ne vérifient pas la concentration des contaminants dans l'air. Pour évaluer la qualité de l'air à des endroits soupçonnés de présenter un problème, les inspecteurs peuvent demander l'aide de l'une des équipes mobiles du ministère responsables du contrôle de la pollution atmosphérique. Nous avons remarqué qu'au cours de l'année 2003, les équipes mobiles ont répondu à 9 des 14 demandes reçues des divers bureaux du ministère ainsi qu'à cinq cas d'urgence. D'après notre examen des registres d'utilisation, ces équipes n'ont été utilisées que pendant 20 % des jours ouvrables pendant la saison de pointe, soit d'avril à la mi-octobre. De plus, les équipes ont mis en moyenne 160 jours pour produire des rapports et les présenter aux bureaux qui avaient transmis la demande au départ.

Recommandation

Afin de s'assurer que les responsables des inspections des installations qui rejettent des aérocontaminants appliquent efficacement les lois environnementales, la politique ministérielle et les modalités des certificats d'autorisation, et que ces inspections contribuent à protéger la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **adopter une méthode officielle axée sur les risques pour la sélection des installations à inspecter;**
- **faire la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives dans les rapports sur les résultats des inspections;**
- **faire davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et accélérer la production des rapports sur les résultats à cet égard.**

Réponse du ministère

Le ministère a mis en œuvre, pour les inspections, une méthode officielle axée sur les risques pour l'exercice 2004-2005 et va continuer à peaufiner cette méthode au cours des prochaines années. En juin 2004, on avait mis en œuvre des procédures afin de faire la distinction entre les inspections proactives (prévues) et les inspections réactives (en réponse à une demande) dans les systèmes internes de suivi.

Le ministère est d'accord avec la recommandation portant sur une utilisation accrue de ses équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et une production plus rapide des rapports sur les résultats. Les activités et les méthodes actuelles vont être passées en revue, dans le but d'améliorer l'utilisation des équipes mobiles de contrôle de la pollution et de simplifier le processus de production de rapports.

Programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA)

Chaque année, le ministère sélectionne un échantillon d'environ 30 pollueurs industriels et demande à ceux-ci de présenter des renseignements sur les émissions de l'ensemble de l'installation afin de démontrer le respect des normes et des lignes directrices sur la qualité de l'air. Cette initiative s'appelle le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA). Ce programme a été introduit à titre d'essai au cours de l'exercice 1997-1998 et a été véritablement lancé en 1999-2000. Il vise à évaluer la somme totale prévue de toutes les émissions produites par une installation comme si cette installation fonctionnait à sa capacité maximale ainsi qu'à déterminer si ces concentrations prévues respectent les normes et les lignes directrices établies. Dans les cas où l'on prévoit que les contaminants rejetés par une installation vont dépasser le niveau acceptable, le ministère peut exiger du pollueur qu'il mette en place un plan précisant les mesures particulières à prendre pendant une période particulière afin d'assurer la conformité nécessaire.

Entre le lancement du programme et notre vérification, le ministère avait fait 185 demandes de présentations en vertu du programme CISNQA, dont des demandes auprès des 20 principales installations de la province qui polluent l'air. Nous avons passé en revue un échantillon des présentations reçues par la suite et avons remarqué ce qui suit :

- Le ministère a constaté que près de la moitié des installations examinées prévoyaient ne pas respecter les normes et les lignes directrices ou encore, dans les cas où aucune norme ou ligne directrice n'était en place, les installations prévoyaient produire des émissions pouvant générer des concentrations de polluants qui auraient une incidence inacceptable sur l'environnement ou sur la santé humaine. On a prévu que près de la moitié des installations qui n'étaient pas conformes produiraient des émissions qui dépasseraient la limite fixée en rapport avec la santé. En ce qui concerne les différents contaminants, on prévoyait que cinq de ces installations rejetteraient dans l'air des contaminants selon des taux qui pourraient produire des concentrations plus de six fois plus élevées que les limites acceptables.
- Le ministère a recommandé ou a conseillé à de nombreuses entreprises de se servir de modèles de dispersion plus modernes pour produire les estimations des émissions, car les modèles utilisés pour calculer la quantité de pollution produite par une installation ne conviennent pas bien aux installations complexes et on risque ainsi de sous-estimer les émissions. On nous a toutefois informé que le ministère doit disposer d'un fondement juridique, les dommages à la végétation ou à la santé humaine par exemple, pour pouvoir exiger d'une installation

particulière qu'elle se serve de modèles plus exacts. Les responsables d'une installation ont précisé qu'ils reconnaissaient que les modèles plus évolués sont supérieurs mais qu'ils fondaient néanmoins les données présentées sur le modèle autorisé par le règlement correspondant, car il était accepté par la loi.

- Le ministère n'a pas examiné en temps opportun les présentations effectuées en vertu du programme CISNQA. En général, les installations doivent présenter ces rapports dans les six mois suivant la demande du ministère. En ce qui concerne l'échantillon de présentations que nous avons passé en revue, le ministère a mis de huit mois à plus de deux ans pour examiner les rapports présentés en vertu du programme CISNQA. Dans bien des cas, le processus a été retardé car le ministère devait demander des précisions ou des données supplémentaires. Au moment de notre vérification, il n'avait pas encore terminé l'examen des 23 rapports demandés en vertu du programme CISNQA entre mars 1999 et novembre 2001.
- Depuis le lancement du programme, le ministère a approuvé 22 plans de conformité concernant des installations qui avaient prévu rejeter dans l'air des contaminants dépassant les niveaux acceptables. Ces plans précisaient une stratégie de réduction des émissions prévues de contaminants dans l'air. Nous avons passé en revue un échantillon de ces plans et avons remarqué que le délai permis pour assurer la conformité semblait souvent beaucoup trop long. Par exemple, le ministère a approuvé les plans de trois installations qui s'étaient engagées à se conformer dans un délai de cinq à huit ans. Deux de ces installations rejetaient des quantités trop élevées de contaminants, dépassant ainsi les limites imposées pour la protection de la santé.

Recommandation

Pour s'assurer que le programme Conformité d'installations sélectionnées aux normes de qualité de l'air (CISNQA) permet de déterminer les concentrations éventuellement dangereuses d'aérocontaminants, le ministère doit :

- **passer en revue les modèles actuels de dispersion atmosphérique afin de déterminer si ces modèles prévoient de façon plus exacte les niveaux de pollution et, au besoin, envisager d'exiger que les pollueurs se servent des modèles les plus adéquats;**
- **examiner le processus de présentation du programme CISNQA afin de veiller à ce que des renseignements suffisants soient transmis en temps opportun;**
- **dans les cas où l'on prévoit que la quantité de contaminants sera supérieure aux limites autorisées, approuver des plans de conformité qui précisent des stratégies opportunes permettant de se conformer aux normes prévues par la loi et aux lignes directrices du ministère.**

Réponse du ministère

Le 21 juin 2004, le ministère a entamé une consultation au sujet des propositions visant la mise en place de nouvelles normes sur la qualité de l'air, de nouveaux modèles de dispersion atmosphérique et d'un processus décisionnel axé sur les risques destiné à établir un équilibre entre la protection des collectivités locales contre les effets de la pollution de l'air d'une part et les obstacles à la mise en œuvre, comme les aspects temporels, technologiques et économiques d'autre part.

Le ministère s'engage à passer en revue le programme CISNQA en 2004-2005 afin de s'assurer que l'information est présentée en temps opportun.

Il déploie des efforts afin de veiller à ce que des plans soient en place pour assurer la conformité le plus rapidement possible, mais il procède en tenant compte de la complexité de ces plans. Parmi les facteurs qui influent sur le moment de la mise en place des plans de conformité, mentionnons la technologie disponible, l'importance des changements structurels et de processus ainsi que l'ampleur de l'investissement en capital nécessaire.

Inspections de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT)

L'équipe SWAT du ministère a été mise sur pied en 2000 : elle a pour tâche de compléter les travaux d'inspection des bureaux de district du ministère en effectuant des inspections des secteurs industriels, à l'échelle de la province (par exemple, les ateliers de carrosserie, les ateliers de galvanoplastie ou les installations comportant des déchets dangereux). Pour choisir les secteurs à inspecter, on se sert d'une évaluation des risques se fondant sur des facteurs comme les antécédents du secteur en matière de non-conformité et la possibilité d'incidences graves sur la santé humaine et l'environnement. Au moment de notre vérification, quatre secteurs se rapportant à la pollution de l'air avaient été sélectionnés en vue d'une inspection et l'équipe SWAT avait effectué des inspections surprises d'un échantillon d'installations dans chaque secteur.

On attribue à chaque installation inspectée la note « réussite » (conforme), « échec administratif » (non-conformité portant sur des questions comme une piètre tenue des dossiers) ou « échec » (non-conformité pouvant nuire à la santé humaine ou à l'environnement). En cas de non-conformité, les inspecteurs de l'équipe SWAT disposent d'un certain nombre de pouvoirs de contrainte. Ainsi, ils peuvent saisir des biens et interdire l'accès aux sites contaminés, produire une ordonnance exigeant de régler le problème de non-conformité, émettre une contravention portant sur une amende maximale de 500 $ ou encore confier les cas au personnel d'application de la loi du ministère en vue d'une enquête qui pourrait entraîner des accusations et peut-être des poursuites.

Les inspecteurs de l'équipe SWAT passent en revue les installations afin de déterminer si elles sont conformes aux exigences quant à la prévention de la pollution de l'eau, de la terre et de l'air. Entre le lancement du programme et notre vérification, l'équipe SWAT a effectué plus de 3 000 inspections d'installations. Au total, 432 de ces inspections ont révélé des cas de non-conformité aux lois et aux règlements en rapport avec la qualité de l'air : 337 de ces installations ont reçu la note « échec administratif » et 95 autres, la note « échec », car elles risquaient d'avoir des incidences nocives sur la santé humaine ou l'environnement.

Nous avons choisi un échantillon des inspections qui avaient indiqué que l'installation inspectée avait échoué aux tests et qui avaient entraîné la production d'une ordonnance de conformité. Ces ordonnances exigent qu'un certain nombre de mesures correctives soient prises. Nous avons remarqué que 60 % des mesures exigées avaient été prises et que, dans 10 % des cas, on n'avait pas respecté les mesures demandées : l'équipe SWAT a, comme il se doit, signalé les installations en question au personnel d'application de la loi du ministère en vue d'une enquête plus poussée et d'une éventuelle poursuite. On n'a pas pu déterminer les résultats des autres mesures (30 %), car on n'avait pas exigé que ces installations fassent rapport au ministère ou encore parce qu'elles avaient présenté des documents qui ne démontraient pas adéquatement la conformité.

Dans l'ensemble, l'équipe SWAT a indiqué des taux de non-conformité de plus de 70 % en ce qui concerne les installations inspectées. Toutefois, nous avons constaté que plus de 20 % des notes que nous avons retenues pour notre échantillon, parmi celles qui avaient été enregistrées dans la base de données des inspections, ne concordaient pas avec les notes que les inspecteurs de l'équipe SWAT avaient indiquées au départ dans leurs rapports d'inspection. De plus, l'équipe ne mesure actuellement son efficacité que d'après le nombre de secteurs sélectionnés en vue d'une inspection et le nombre d'inspections d'installations effectuées, et non en évaluant les répercussions des inspections sur l'environnement. À long terme, pour déterminer son efficacité, l'équipe SWAT prévoit inspecter à nouveau les secteurs afin de comparer les taux de conformité à la série initiale d'inspections de secteur.

Recommandation

Afin de renforcer les efforts de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) visant la réduction des dangers de la pollution de l'air pour l'environnement et la santé humaine, le ministère doit :

- **exiger des installations qui reçoivent une ordonnance de conformité de faire rapport au sujet de toutes les mesures prises pour remédier à la situation de non-conformité;**
- **passer en revue les méthodes de saisie afin de garantir l'exactitude de sa base de données concernant les inspections;**

- **améliorer les rapports sur les résultats du programme en évaluant périodiquement les répercussions directes des actions de l'équipe sur la réduction des émissions.**

Réponse du ministère

La méthode de fonctionnement normalisée de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) au sujet de la conformité aux ordonnances des agents provinciaux consiste à exiger que le propriétaire de l'installation confirme que le travail que le travail demandé a été entrepris et terminé. L'équipe SWAT vérifie les rapports présentés par les propriétaires des installations afin de déterminer les progrès réalisés quant à la conformité. L'équipe SWAT va effectuer un examen de ses méthodes de fonctionnement normalisées ainsi que de ses dossiers d'inspection actuels afin de s'assurer que les méthodes sont respectées et qu'on effectue un suivi au sujet de la conformité tel qu'exigé.

L'équipe SWAT évaluera l'entrée des données dans le système d'information afin de garantir la qualité, l'exactitude et l'intégrité des données. On s'attaquera aux lacunes repérées par le personnel de l'équipe SWAT en vue d'un règlement. Grâce aux améliorations apportées au système (qui sont en cours et qui seront terminées d'ici mars 2005) et à la surveillance étroite de la qualité des données à l'aide des pratiques administratives, l'équipe SWAT sera mieux en mesure de vérifier les progrès réalisés quant à la conformité et de garantir l'exactitude des données entrées.

Le ministère convient qu'on peut élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement axées sur les résultats afin d'évaluer et de rehausser l'efficacité des programmes ministériels d'inspection, y compris celui de l'équipe SWAT. Le ministère est en train de développer des mesures de ce type.

3.05–Programme des eaux souterraines

CONTEXTE

Le ministère de l'Environnement a pour mandat général de restaurer, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement pour assurer la santé publique et la vitalité de l'environnement et de l'économie. Il s'acquitte de cette responsabilité en exerçant des activités de surveillance, d'évaluation et d'application des lois et de ses politiques. Il est notamment chargé de gérer et de protéger les eaux souterraines et d'en promouvoir l'utilisation durable. Le ministère estime qu'en 2003-2004, il a consacré quelque 18 millions de dollars aux activités liées aux eaux souterraines.

Par « eaux souterraines », on entend les eaux situées sous la surface du sol, du sable et des formations de roche poreuse appelées aquifères. Les eaux souterraines alimentent les bassins versants, réseaux de rivières et de ruisseaux qui se jettent dans des masses d'eau plus vastes telles que les Grands Lacs. Elles constituent la principale source d'eau potable pour près de trois millions de résidents de l'Ontario. Plus de 200 municipalités ont des systèmes à base d'eaux souterraines qui approvisionnent leurs résidents et fournissent de l'eau à des fins industrielles, commerciales et institutionnelles. En outre, quelque 500 000 puits privés fournissent à 90 % de la population rurale de l'Ontario l'eau dont elle a besoin à des fins de consommation, d'irrigation et autres.

Le ministère doit également donner suite aux recommandations formulées par le juge O'Connor de la Commission d'enquête sur Walkerton. Cette commission, qui a présenté son rapport en 2002, avait été établie à la suite des décès et des maladies causés en mai 2000 par l'eau contaminée de la ville de Walkerton. Le juge O'Connor recommandait notamment d'élaborer des plans de protection des sources d'eau potable, d'établir des normes de qualité de l'eau, d'exploiter des systèmes de traitement et de distribution de l'eau et d'assurer un suivi continu.

Le ministère administre un certain nombre de lois associées aux eaux souterraines, dont la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, la *Loi sur les évaluations environnementales*, la *Loi sur la protection de l'environnement* et, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture et de

l'Alimentation, la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*. Les éléments nutritifs englobent les engrais chimiques ainsi que les déchets d'origine humaine et animale, dont on se sert souvent pour favoriser la croissance des cultures mais qui peuvent avoir un impact nuisible sur les eaux souterraines s'ils sont mal utilisés.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du programme des eaux souterraines visait à déterminer si le ministère avait mis en place des procédures adéquates pour :

- gérer cette ressource de manière à en assurer la durabilité;
- assurer la conformité à ses politiques et aux lois pertinentes;
- mesurer la capacité du programme à restaurer, protéger et améliorer la ressource de manière à assurer la santé publique, et en rendre compte.

Notre vérification, terminée pour l'essentiel en mars 2004, incluait des discussions avec le personnel compétent, ainsi qu'un examen et une analyse de la documentation fournie par l'administration centrale du ministère et par ses bureaux régionaux et de district. Nous avons tenu des discussions avec des employés des offices de protection, du Bureau du commissaire à l'environnement et des ministères suivants : Richesses naturelles, Développement du Nord et des Mines, Agriculture et Alimentation. Nous avons également examiné les pratiques et expériences d'autres administrations dans le domaine de la protection des eaux souterraines, en plus d'examiner les activités de la Direction des services de vérification interne du ministère. L'absence de rapports récents de la Direction au sujet de l'administration, par le ministère, du programme des eaux souterraines ne nous a pas amenés à restreindre la portée de notre vérification.

Les critères employés pour tirer des conclusions conformément aux objectifs de notre vérification, qui ont fait l'objet de discussions avec la direction du ministère et que celle-ci a approuvés, concernaient les systèmes, politiques et procédures que le ministère devrait avoir en place.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Bien que le ministère ait recueilli des renseignements sur les eaux souterraines de différentes régions de l'Ontario, il n'avait pas développé une vue d'ensemble de cette ressource à l'échelle de la province. Ce manque de perspective l'empêchait de déterminer s'il réussissait ou non à assurer la protection et la durabilité à long terme des eaux souterraines de l'Ontario. En général, le ministère n'avait pas mis en place des procédures suffisantes pour restaurer, protéger et améliorer les eaux souterraines de manière à assurer la sécurité publique et la disponibilité de cette ressource pour les futures générations. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le ministère, qui étudie les bassins versants depuis les années 1940, n'a pas encore de plans de gestion pour s'assurer que les eaux souterraines sont protégées. Il estime que sa plus récente tentative pour amener les offices de protection à élaborer des plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants se traduirait par la mise en place de 6 des 36 plans d'ici l'exercice 2007-2008. Les tentatives actuelles pour mettre en œuvre des plans de protection des sources d'eau n'aboutiront pas avant plusieurs années; entre-temps, la qualité des eaux souterraines de l'Ontario pourrait continuer de se détériorer.
- À la faveur de pluies abondantes en mai 2000, des déchets animaux en provenance d'une ferme ont contaminé un puits municipal d'eau potable à Walkerton, faisant sept morts et causant des milliers de cas de maladies liées à l'eau. Les exploitants des 1 200 plus grandes fermes de l'Ontario sont maintenant tenus de mettre en place des plans de gestion des déchets agricoles d'ici le 1er juillet 2005. En outre, 28 500 fermes qui produisent suffisamment de déchets pour poser un problème potentiel ont jusqu'en 2008 pour mettre au point un plan de gestion des éléments nutritifs.
- Le ministère a déterminé que la qualité de l'eau des puits de l'Ontario est à la baisse depuis les années 1950. Nous avons remarqué que certains échantillons d'eau de puits municipaux affichaient des concentrations exceptionnellement élevées de *E. coli* et d'autres colibacilles fécaux. Le ministère affirme que ces substances sont éliminées par le traitement auquel sont soumises les eaux souterraines destinées à la consommation. Cependant, et comme le faisait remarquer le juge O'Connor dans le Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, étant donné que « les traitements standard ne peuvent pas éliminer complètement certains contaminants » et que certains résidents des régions rurales n'ont pas accès à des eaux traitées, il est extrêmement important de protéger les sources d'eau afin d'assurer la salubrité de l'eau potable.
- Nous avons noté que, depuis l'abandon en 1997 de son programme d'inspection des puits, le ministère a peu de garanties que les puits d'eau potable soient bien

installés et entretenus. La plupart des problèmes associés à des puits mal installés et mal entretenus ne sont portés à l'attention du ministère que lorsqu'il reçoit des plaintes à leur sujet. Nous avons remarqué plusieurs cas de puits mal installés et mal entretenus, dont des puits construits par des personnes ne possédant pas de permis valide de constructeur.

- Le ministère a délivré plus de 2 800 permis de prélèvement d'eau pour un total potentiel de 9 milliards de litres d'eaux souterraines par jour. Son évaluation des demandes de permis de prélèvement d'eau était inadéquate. Le ministère a également omis de surveiller la conformité aux conditions des permis et ne disposait pas de renseignements suffisants pour évaluer l'impact cumulatif des prélèvements sur la durabilité des eaux souterraines.
- Dans sa réponse à notre vérification de 1996 de sa Division des sciences et des normes environnementales, le ministère s'était engagé à examiner la gestion et la protection des eaux souterraines dans la province et à élaborer une stratégie de gestion des eaux souterraines. Or, cette stratégie se fait toujours attendre.

Réponse globale du ministère

Le rapport sur la vérification du programme des eaux souterraines contient de nombreuses observations et recommandations constructives concernant le rôle et les responsabilités du ministère en matière de gestion et de protection des eaux souterraines.

Le ministère est heureux de constater que bon nombre des recommandations du rapport sont prises en compte au moyen de l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants dans toute la province, y compris l'établissement de la première loi rendant obligatoire la protection des sources d'eau partout en Ontario et la gestion améliorée des prélèvements.

Le ministère concevra un programme provincial pour que des plans de protection des sources d'eau soient élaborés et mis en œuvre à l'échelle locale pour les bassins versants de tout l'Ontario.

Le ministère a chargé deux comités consultatifs multilatéraux de donner des conseils au gouvernement sur la mise en œuvre et les aspects techniques de la protection des sources d'eau. Ces comités devraient terminer leurs travaux à l'automne 2004. Leurs recommandations serviront de base à l'élaboration des dispositions en matière de mise en œuvre de la loi sur la protection des sources d'eau.

Le gouvernement a proposé de nouvelles règles sévères sur les prélèvements qui protégeront l'approvisionnement en eau potable. Les modifications proposées s'inscrivent dans le cadre de la stratégie globale de la province, qui se caractérise par la transition à une approche de

protection à l'échelle des bassins versants destinée à guider la planification et l'utilisation des ressources en eau de l'Ontario.

Les réponses détaillées aux conclusions particulières figurent dans le corps du rapport.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PLANIFICATION DE LA GESTION DES EAUX SOUTERRAINES

En janvier et mai 2002, le juge Dennis O'Connor de la Commission d'enquête sur Walkerton a publié des rapports contenant des recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer le réseau d'eau de l'Ontario « de la source jusqu'au robinet ». Le gouvernement alors au pouvoir et le gouvernement actuel ont accepté ces recommandations et se sont engagés à y donner suite.

Le ministère a déterminé que 22 des 121 recommandations du juge O'Connor avaient trait à la protection des sources d'eau, y compris les eaux souterraines. Il était notamment recommandé d'élaborer des plans de protection des sources d'eau et de s'assurer que les décisions en matière de développement étaient compatibles avec ces plans. Le ministère de l'Environnement devait être l'organisme provincial responsable de l'établissement d'un cadre pour l'élaboration des plans de protection des sources d'eau, en plus d'aider à financer l'élaboration des plans, d'y participer et d'approuver les plans terminés. Les plans de protection des sources d'eau devaient être élaborés à l'échelle des bassins versants, territoires drainés par des cours d'eau qui se jettent dans un lac ou une rivière.

Les plans de gestion des eaux souterraines visent à atténuer l'effet des nombreuses activités humaines qui risquent de contaminer les eaux souterraines. La contamination survient lorsque l'eau et d'autres fluides tels que les produits chimiques pénètrent la surface et s'infiltrent dans les eaux souterraines. Les contaminants chimiques peuvent inclure des engrais, des pesticides, des substances provenant des sites d'enfouissement, des déversements industriels, de l'essence provenant de réservoirs de stockage, ainsi que des écoulements de fosses septiques mal entretenues. Beaucoup de ces produits chimiques, même en faibles concentrations, font des eaux souterraines une source peu souhaitable ou inutilisable d'eau potable. Par exemple, Environnement Canada a déterminé qu'un seul litre d'essence pouvait contaminer un million de litres d'eaux souterraines. Étant donné l'ampleur de cette menace, il est d'une importance primordiale pour le ministère de mettre en place des stratégies de gestion et de protection des eaux souterraines afin d'en assurer la durabilité dans l'avenir.

Nous avons examiné cinq aspects de la gestion des eaux souterraines : les plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants; les études de gestion des eaux souterraines; la cartographie des aquifères; les plans de gestion des éléments nutritifs; et la contamination des eaux souterraines.

Protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants

La planification à l'échelle des bassins versants vise à protéger les eaux souterraines, les lacs, les ruisseaux et les terres humides d'un bassin versant contre la pollution. Ce processus exige une compréhension approfondie des activités qui se répercutent sur la qualité de l'eau et les niveaux des eaux souterraines à l'échelle du bassin versant. On se base ensuite sur les connaissances acquises pour élaborer un plan destiné à prévenir ou à réduire les effets nuisibles de ces activités.

Les premiers offices de protection de la nature de l'Ontario, créés en 1946, étaient responsables de zones naturelles à l'échelle des bassins versants. La province compte aujourd'hui 36 offices de protection de la nature gouvernés et financés par les municipalités. Depuis l'établissement de ces offices, de nombreuses tentatives ont été faites pour mettre en œuvre des plans de protection à l'échelle des bassins versants. En 1993, les ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles ont diffusé trois guides contenant des conseils à l'intention des offices de protection de la nature et des municipalités sur l'élaboration volontaire de plans de protection à l'échelle des bassins versants. Le rapport d'avril 2002, publié conjointement par le ministère de l'Environnement, le ministère des Richesses naturelles et Conservation Ontario, mettait à jour les méthodologies et processus de gestion des bassins versants utilisés dans les guides de 1993 et résumait l'état d'avancement des plans de gestion des bassins versants en Ontario. Cependant, le ministère ne sait pas combien de plans ont été établis et n'a ni examiné ni surveillé la mise en œuvre des plans finalisés afin de déterminer s'ils sont suffisants pour remédier aux risques environnementaux.

En avril 2003, le ministère a obtenu des conseils stratégiques de son Comité consultatif de l'élaboration du cadre de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants. En novembre 2003, pour donner suite aux recommandations de ce comité, le ministère a établi d'autres comités chargés d'examiner la protection des sources d'eau. Ces comités devaient conclure leurs travaux et présenter un rapport au gouvernement avant l'automne 2004. Après la présentation du rapport, le ministère compte engager d'autres consultations avec les intervenants et les membres du public. Le public sera également consulté en réponse au *Livre blanc sur le cadre de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants*, que le ministère a diffusé en février 2004. Ces consultations devraient permettre d'améliorer le cadre stratégique et législatif de l'Ontario pour la protection des sources d'eau.

Le ministère prévoit que 6 des 36 offices de protection de la nature auront finalisé leurs plans de protection des sources d'eau avant l'exercice 2007-2008 et espère avoir

des stratégies provisoires en place pour les 30 autres offices à ce moment-là. Il n'a pas établi de délai pour l'achèvement des 30 autres plans de protection. Jusqu'à ce que ces plans et des solutions de rechange provisoires soient en place pour guider les projets de développement et autres activités, la province risque de ne pas protéger, préserver et restaurer les eaux souterraines de façon adéquate.

Une étude réalisée en 1993 sur la gestion des bassins versants faisait remarquer que la gestion des eaux était généralement axée sur les problèmes et divisée entre plusieurs administrations, ce qui la rendait difficile, coûteuse et peu efficace. Les tentatives actuelles pour mettre en œuvre des plans de protection des sources d'eau n'aboutiront pas avant plusieurs années; entre-temps, la qualité des eaux souterraines de l'Ontario pourrait continuer de se détériorer. En outre, comme les efforts des municipalités et des offices de protection de la nature sont volontaires, ils pourraient s'avérer insuffisants pour protéger les eaux souterraines. Le ministère doit donc jouer un rôle plus proactif en élaborant une stratégie à l'échelle de la province pour s'assurer que les eaux souterraines sont protégées contre la contamination et les menaces à leur durabilité.

Études de gestion des eaux souterraines

Les études de gestion des eaux souterraines visent à recueillir des renseignements en vue de l'établissement d'une base de données sur les eaux souterraines locales et à documenter les risques potentiels pour l'environnement. Elles fournissent l'information nécessaire à l'élaboration de plans de protection des sources d'eau. En 1998, dans le cadre d'une initiative de protection, le ministère a commencé à affecter des fonds à des études de gestion des eaux souterraines; il a dépensé 19,3 millions de dollars jusqu'ici pour aider des municipalités à entreprendre des études locales sur l'utilisation et la protection à long terme des eaux souterraines.

Bien que 97 études de gestion des eaux souterraines aient été financées au moment de notre vérification, seulement 44 rapports finals avaient été présentés au ministère. Celui-ci s'attend à recevoir le reste d'ici décembre 2004. Nous avons constaté que le ministère avait du mal à examiner et à interpréter les rapports en raison du manque d'uniformité des renseignements fournis et du niveau de détail. Il est donc difficile, par exemple, de consigner des données pertinentes dans le système d'information géographique automatisé du ministère des Richesses naturelles, d'établir un inventaire global des contaminants et de déterminer l'impact des contaminants sur les eaux souterraines.

Cartographie des aquifères

Pour promouvoir et améliorer l'élaboration, la gestion et la protection des eaux souterraines, le ministère a besoin de cartes tridimensionnelles détaillées indiquant la profondeur et les limites des aquifères, l'emplacement des puits, les modèles d'écoulement des eaux souterraines et d'autres caractéristiques géologiques telles que

la capacité d'absorption d'eau de la roche. L'information tirée des cartes aquifères permettent de déterminer la quantité maximale d'eau qui peut être prélevée sans menacer la durabilité des aquifères. Elle sert également à évaluer l'impact potentiel de la contamination – un aquifère contaminé peut rester inutilisable pendant des décennies. Si la contamination est d'origine chimique, le rétablissement naturel de l'aquifère pourrait prendre des milliers d'années et, selon le modèle d'écoulement, la contamination pourrait s'étendre à d'autres aquifères ainsi qu'aux eaux de surface.

Les seules cartes aquifères dont dispose le ministère sont celles de la série partielle de cartes des principaux aquifères de l'Ontario, publiée entre 1973 et 1978. Ces cartes, basées sur les données limitées disponibles à ce moment-là (principalement les registres des puits), tentaient de délimiter les aquifères et d'en déterminer le potentiel d'approvisionnement en eaux souterraines. Or, la série n'a jamais été complétée et ne couvre que certaines parties de l'Est et du Centre de l'Ontario.

Le ministère dispose également de cartes produites à des fins précises, dont l'évaluation des propositions de développement ou l'examen des demandes d'exploitation de gravière. Ces cartes contiennent des renseignements propres à chaque site et ne sont pas censées inclure des données à l'échelle des aquifères qui sont suffisantes pour gérer les ressources de manière à en assurer la durabilité.

En 2001, le ministère du Développement du Nord et des Mines a lancé un programme multiministériel de cartographie des aquifères afin d'en déterminer les caractéristiques et de recueillir des renseignements sur les eaux souterraines de l'Ontario. Ce programme vise à déterminer l'emplacement de chaque aquifère, son épaisseur, sa superficie, ses types de roche, son apport d'eau, ses aires de recharge et d'écoulement, ainsi que ses liens avec d'autres aquifères. À l'échelle provinciale, ces cartes peuvent aider à définir le niveau de gestion et de protection dont un aquifère a besoin. Aucun délai n'a été fixé pour la réalisation du projet, et nous avons été informés que la cartographie des aquifères de l'Ontario pourrait prendre des décennies.

Plans de gestion des éléments nutritifs

Les engrais chimiques et les déchets d'origine humaine et animale sont des éléments nutritifs agricoles souvent utilisés pour accroître le rendement des cultures. L'utilisation excessive ou abusive de ces éléments peut causer des déséquilibres dans le sol et des décharges dans les ruisseaux et polluer les puits voisins. L'objectif de la gestion des éléments nutritifs est de s'assurer que les éléments nutritifs sont utilisés de façon à réduire au minimum les impacts nuisibles sur la santé humaine et l'environnement.

Pour donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur Walkerton concernant la protection des sources d'eau contre les éléments nutritifs agricoles, le ministère a mis en place la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*, dont la

responsabilité est partagée entre le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère de l'Environnement. La nouvelle *Loi* a pour objet d'atteindre l'objectif susmentionné de la gestion des éléments nutritifs pour que l'environnement naturel et les activités agricoles aient un avenir durable. En général, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation sera chargé de recevoir, d'examiner et d'approuver les plans de gestion des éléments nutritifs soumis par les agriculteurs, tandis que le ministère de l'Environnement sera responsable de l'exécution de la *Loi*.

Un règlement pris en application de la *Loi* exige des exploitations agricoles produisant une quantité considérable de déchets d'origine animale qu'elles mettent en place un plan de gestion des éléments nutritifs. Environ 29 700 des 60 000 fermes ontariennes produisent ou utilisent suffisamment de déchets pour avoir besoin d'un plan. Les 1 200 plus grandes fermes de la province ont jusqu'au 1er juillet 2005 pour établir un plan. D'ici 2008, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation sont censés élaborer un processus de planification graduelle de la gestion des éléments nutritifs pour 28 500 autres fermes qui produisent suffisamment de déchets pour poser une menace de contamination potentielle.

Nous avons noté qu'au 31 mars 2004, seulement 32 des 1 200 grandes fermes de la province avaient soumis un plan de gestion des éléments nutritifs et que seulement cinq plans avaient été approuvés. Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas encore élaboré de procédures d'exécution basées sur les risques pour examiner périodiquement la conformité des fermes aux plans de gestion approuvés et pour surveiller celles qui n'ont pas à produire de plan avant 2008.

Contamination des eaux souterraines

En 1985, le gouvernement a établi le Fonds d'assainissement de l'environnement afin de limiter les dommages causés aux sites contaminés et de réduire les risques pour l'environnement et la santé. Sur les 250 sites contaminés couverts par le Fonds, 120 sont des sources d'eaux souterraines.

Les études réalisées ailleurs montrent que, malgré les fortes sommes dépensées, les efforts d'assainissement des sources d'eaux souterraines contaminées au Canada et aux États-Unis sont généralement inefficaces. Conformément à cette tendance, malgré les quelque 180 millions de dollars versés par le Fonds depuis 1985, la province a perdu beaucoup de ressources en eaux souterraines pour cause de contamination. Dans certaines régions, les gens doivent boire de l'eau embouteillée en attendant d'avoir accès à des eaux de surface transportées par canalisation sur de longues distances.

Voici quelques exemples de cas où les eaux souterraines n'ont pas fait l'objet d'une protection adéquate, ce qui a fait augmenter les coûts et mis en doute la durabilité de cette ressource :

- En 1989, les eaux souterraines d'Elmira ont été contaminées par un produit chimique toxique provenant d'une usine locale. L'assainissement des eaux souterraines pouvant prendre plus de 30 ans, des dispositions ont été prises pour amener l'eau potable par canalisation depuis la région de Waterloo. On estime qu'il faudrait dépenser 50 millions de dollars pour assainir les eaux souterraines et prévoir une autre source d'approvisionnement en eau.
- À Smithville, plus de 30 000 litres d'huile à forte concentration de BPC, entreposés dans une installation de stockage, ont filtré jusque dans le sous-sol rocheux fracturé et les eaux souterraines. Depuis 1985, année où il a pris possession du site, le ministère a consacré environ 50 millions de dollars à son assainissement. Une biorestauration complète n'est toutefois pas possible pour le moment, car la technologie nécessaire pour assainir le sous-sol rocheux n'a pas encore été mise au point.
- En 1979, le ministère a pris en main le site d'une mine abandonnée dans le village de Deloro après que les eaux souterraines et de surface eurent été contaminées par des déchets radioactifs, de l'arsenic, du plomb, du cobalt, du mercure et d'autres métaux. À la fin de notre vérification en mars 2004, les coûts s'élevaient à plus de 20 millions de dollars, dont 8 millions provenaient du Fonds d'assainissement de l'environnement, et l'on estimait qu'il faudrait dépenser 40 millions de dollars de plus d'ici l'exercice 2008-2009.
- En 1995, le ministère et le hameau de Port Loring ont entrepris de construire un réseau d'eau communautaire parce que les eaux souterraines du village avaient été contaminées par de l'essence provenant de réservoirs de stockage souterrains. Une quarantaine de puits privés affichaient des niveaux de benzène dépassant les normes acceptables, et d'autres propriétés semblaient menacées. Les coûts liés à la construction d'un système communautaire d'approvisionnement en eau à partir d'une source d'eaux souterraines à l'extérieur de la zone contaminée, ainsi qu'à la fourniture d'eau embouteillée dans l'intervalle, étaient évalués à 2,7 millions de dollars.

Ces incidents font ressortir le risque de perdre, peut-être pour toujours, les eaux souterraines contaminées par des produits chimiques toxiques. Bien que le ministère utilise ses pouvoirs d'exécution pour promouvoir la conformité aux lois environnementales, ses efforts sont essentiellement déployés en réaction aux plaintes reçues et aux déversements de produits chimiques ou autres. Les coûts engagés pour assainir les eaux souterraines contaminées peuvent largement dépasser ceux liés aux mesures préventives. Ces mesures ne peuvent être mises en œuvre de façon efficace que si les risques de contamination et les menaces potentielles sont connus et que des stratégies de redressement sont planifiées en conséquence.

Recommandation

Pour protéger les eaux souterraines contre les menaces existantes de contamination pendant la mise en place de nouvelles mesures de protection, le ministère de l'Environnement doit :

- **examiner les plans existants de protection et toute autre mesure prise par chaque office de protection de la nature et songer à élaborer une stratégie globale pour protéger les eaux souterraines de la province contre les menaces de contamination existantes;**
- **établir un calendrier précis pour l'élaboration de tous les plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants et la mise en œuvre des mesures de protection requises;**
- **regrouper, sur un support tel que le système d'information géographique du ministère des Richesses naturelles, les données tirées des études sur la gestion des eaux souterraines réalisées par les municipalités et vérifier si chaque étude est complète;**
- **incorporer dans son système d'information et ses plans de protection les données générées par le ministère du Développement du Nord et des Mines dans le cadre de son projet de cartographie des aquifères;**
- **établir des procédures d'inspection basées sur les risques afin d'assurer la conformité des fermes tenues d'élaborer un plan de gestion des éléments nutritifs d'ici le 1er juillet 2005 et songer à surveiller les fermes qui n'ont pas besoin de plan avant 2008;**
- **identifier les sources de pollution des eaux souterraines à temps pour que des mesures correctives puissent être prises avant que de sérieux problèmes de contamination ne surviennent.**

Réponse du ministère

Le gouvernement a proposé un cadre législatif pour l'élaboration, l'examen et l'approbation des plans de protection des sources d'eau, ainsi que des moyens d'améliorer la gestion des prélèvements par l'Ontario. Les plans de protection sont actuellement élaborés sur une base volontaire mais, une fois que la loi connexe sera proclamée, l'élaboration de plans de protection des sources d'eau à l'échelle des bassins versants deviendra obligatoire dans toute la province. Le ministère mettra au point un programme provincial pour que des plans de protection soient élaborés et mis en œuvre à l'échelle des bassins versants de tout l'Ontario.

Le 23 juin 2004, le ministère a affiché un projet de* Loi sur la protection des sources d'eau potable *au Registre de la* Charte des droits environnementaux *pour une période d'examen de 60 jours. Le projet de loi établit le cadre d'élaboration des plans de protection des sources d'eau afin de protéger la santé humaine en assurant la protection des sources actuelles et futures d'eau potable provenant des rivières, des eaux souterraines et des lacs intérieurs de l'Ontario, et des Grands Lacs contre

la contamination possible et l'épuisement. L'évaluation de la qualité des eaux souterraines et l'identification des risques (p. ex., sources de contamination) seront des éléments clés du processus d'élaboration des plans de protection. Le gouvernement établira des critères d'évaluation spécifiques pour les règlements. Il est en train d'élaborer un processus provincial d'évaluation des menaces. Le processus d'évaluation sera guidé par des documents techniques préparés par le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles. Le programme de protection comportera également un volet surveillance axé sur les zones à risque élevé, y compris les sources d'eaux souterraines.

Le ministère mettra au point un programme provincial pour exiger l'élaboration et la mise en œuvre locale de plans de protection pour chaque bassin versant de l'Ontario. Le comité technique et le comité de mise en œuvre s'emploient à concevoir des stratégies d'application des mesures qui offriront la plus grande protection possible contre les menaces importantes pour l'eau potable et qui devraient être prises d'ici trois ans. Les priorités pourraient inclure : des zones de protection des têtes de puits pour les systèmes municipaux (résidentiels) à base d'eaux souterraines; des stratégies de protection des ouvrages de prise d'eau pour les systèmes municipaux (résidentiels) à base d'eaux de surface; des zones de protection des aquifères qui offriront une plus grande protection aux sources d'eau résidentielles municipales mais qui bénéficieront aussi à d'autres sources (privées, résidentielles non municipales et municipales non résidentielles); et des budgets relatifs à l'eau. Ces comités devraient avoir terminé leurs travaux à l'automne 2004. Leurs recommandations serviront de base à l'élaboration des dispositions en matière de mise en œuvre de la loi sur la protection des sources d'eau.

Le principal objectif des études sur les eaux souterraines est de fournir aux collectivités l'information dont elles ont besoin pour protéger leurs sources d'eaux souterraines. Le ministère s'efforcera de renforcer les partenariats externes afin de gérer l'accès à l'information essentielle à la prise des décisions locales et régionales en matière de protection.

Le ministère travaille en collaboration avec le ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM) pour s'assurer que les données produites par les études antérieures sur les eaux souterraines sont intégrées et renforcées par les travaux subséquents de cartographie des aquifères. Dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du Réseau provincial de contrôle des eaux souterraines, des ébauches de cartes d'aquifères ont été préparées pour les 36 bassins versants relevant des offices de protection de la nature de l'Ontario et les 10 bassins versants municipaux. Le MDNM a également lancé le projet de cartographie des aquifères de l'Ontario à l'échelle régionale. Le ministère, pour sa part, entreprendra de finaliser et de publier les cartes des bassins versants et toute autre carte des eaux souterraines utilisée pour la conception du réseau et de les mettre, en format numérique, à la disposition des

municipalités, des offices de protection de la nature et des autres ministères. Deux rapports hydrogéologiques, The Hydrogeology of Southern Ontario et An Assessment of the Groundwater Resources of Northern Ontario, ont récemment été préparés par le ministère et sont en voie d'approbation pour diffusion publique. Ces rapports décrivent l'emplacement, la distribution, la quantité et la qualité des eaux souterraines dans le Nord et le Sud de l'Ontario. Les cartes des aquifères et les descriptions complémentaires des eaux souterraines sont des informations essentielles pour ces études. Les municipalités et les offices de protection de la nature n'auront pas à refaire les travaux dont les résultats sont consignés dans les rapports, ce qui devrait leur permettre de réaliser des économies substantielles. On s'attend à ce que le ministère reconnaisse l'importante contribution de ces rapports à la gestion des eaux souterraines en Ontario, car ils sont les premiers à rassembler toutes les données pertinentes disponibles sur la géologie et les caractéristiques des eaux souterraines à l'échelle de la province.

Le ministère est toujours intervenu en cas d'incident touchant une ferme, notamment en répondant aux plaintes, en prenant des mesures en cas de déversement, et en offrant des conseils ou des services de médiation liés aux exigences juridiques et réglementaires. Il continuera dans cette voie, que les fermes aient besoin d'un plan ou non. Depuis septembre 2003, des agents du ministère veillent à ce que les fermes soient conformes à la Loi de 2000 sur la gestion des éléments nutritifs *et à son règlement d'application. La fonction de conformité aux règlements englobe l'intervention en cas d'incident et les inspections des fermes portant sur les éléments nutritifs agricoles et non agricoles ainsi qu'un programme d'intervention environnementale en dehors des heures de travail. En juillet 2005, ces agents surveilleront les grandes exploitations d'élevage selon les plans de gestion des éléments nutritifs approuvés par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Lorsque d'autres renseignements diagnostiques seront disponibles, le ministère élaborera une approche basée sur les risques pour l'inspection des fermes en s'inspirant de l'approche introduite par sa Division des opérations en 2004-2005.*

Les risques pour toutes les sources d'eau potable, y compris les eaux souterraines, seront identifiés au moyen d'un processus provincial d'évaluation des risques. Les exigences liées aux rapports d'évaluation, qui incluront des normes pour l'évaluation de la qualité et de la quantité des eaux souterraines, seront établies par les deux comités consultatifs multilatéraux chargés de conseiller le gouvernement sur la mise en œuvre et les aspects techniques de la protection des sources d'eau. Leurs recommandations éclaireront l'élaboration des dispositions en matière de mise en œuvre de la protection des sources d'eau.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES EAUX SOUTERRAINES

Environ 3 millions de résidents de l'Ontario dépendent des eaux souterraines pour leur consommation d'eau potable. Sur ce nombre, 1,8 million utilisent les eaux souterraines provenant de puits privés et le reste boit l'eau des systèmes municipaux à base d'eaux souterraines. Le ministère ne dispose d'aucune donnée sur le nombre de cas de maladie causés chaque année par des eaux souterraines contaminées. Or, l'eau contaminée peut causer des infections, des troubles gastro-intestinaux, des lésions au foie, voire des décès.

Puits d'eau potable

L'Ontario compte plus de 500 000 puits privés et publics. Les causes de contamination les plus courantes sont les puits mal construits, mal entretenus ou mal situés. Les normes minimales à respecter dans l'implantation, la construction, l'entretien et la mise hors service des puits publics ou privés sont énoncées dans le *Règlement 903* pris en application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*.

Le *Règlement 903* exige que tous les nouveaux puits soient installés par des constructeurs titulaires d'un permis du ministère. On dénombre environ 800 titulaires de ce permis en Ontario. Les constructeurs doivent remplir un registre de puits d'eau et le soumettre au ministère chaque fois qu'ils installent un nouveau puits. Un puits mal installé pourrait permettre à des contaminants de s'infiltrer dans la source d'eau. Jusqu'en 1997, le ministère inspectait les nouveaux puits et s'assurait que le constructeur détenait un permis. Il a toutefois cessé cette pratique. Nous avons repéré plusieurs cas où les puits avaient été installés par des personnes sans permis valide. La plupart des problèmes associés aux puits mal installés sont portés à l'attention du ministère lorsque quelqu'un se plaint. Le ministère a donc peu de garanties que les nouveaux puits soient bien construits.

Il est également essentiel de bien entretenir les puits pour empêcher les contaminants de pénétrer dans la source d'eau. Par exemple, un inspecteur du ministère a remarqué par hasard qu'un puits servant plusieurs immeubles locatifs n'était pas bien entretenu, de sorte que l'eau de surface pouvait s'infiltrer dans le puits; en outre, plusieurs animaux étaient morts dans le puits. Les niveaux des bactéries *E. coli* présentes dans les échantillons d'eau du puits dépassaient largement les normes pour l'eau potable. Un bon entretien est particulièrement essentiel pour les vieux puits. Ceux qui datent de 50 ans ont tendance à être peu profonds et situés au centre d'une propriété où ils peuvent être entourés de sources de contamination potentielles. En outre, le cuvelage des puits de plus de 20 ans (plus de 50 % des puits de la province ont été construits avant 1980) est sujet à la corrosion et à la pénétration. Cependant, à moins qu'une plainte ne soit présentée, le ministère ne sera pas nécessairement au courant des problèmes de pollution associés au mauvais entretien des puits.

Dans le passé, les inspecteurs du ministère inspectaient les sites de puits abandonnés pour s'assurer que les procédures appropriées avaient été suivies. Il fallait notamment assurer l'étanchéité du puits contre les contaminants susceptibles de s'infiltrer et de polluer d'autres puits par la voie des eaux souterraines. Le ministère ayant cessé ses inspections en 1997, il ne peut pas savoir si les puits abandonnés sont étanches.

Eaux souterraines des réseaux d'approvisionnement municipaux

Le ministère a déterminé que la qualité des eaux de puits de l'Ontario est en baisse depuis les années 1950. Les événements survenus à Walkerton en mai 2000, qui ont fait sept morts et causé des milliers de cas de maladies liées à l'eau, ont contribué à faire de la qualité de l'eau une priorité. Depuis l'enquête sur Walkerton, le ministère a mis en place divers programmes de surveillance. Il a notamment établi des exigences minimales en matière d'échantillonnage, d'analyse et de rapports pour chaque système d'approvisionnement en eau; prescrit l'inspection annuelle de chaque système municipal; et exigé des laboratoires d'essais qu'ils rendent compte de leurs résultats au ministère. Les programmes de surveillance visent à cerner les facteurs qui se répercutent sur la qualité de l'eau, à déterminer l'ampleur des répercussions et à produire des données pour une gestion efficace de cette ressource.

Le ministère contrôle les échantillons d'eau des systèmes municipaux par l'entremise de son Système d'information en matière d'eau potable, qui contient des échantillons d'eau brute (eau non traitée ou eau de source) et d'eau traitée (eau traitée et prête à être distribuée). Le traitement peut retirer les substances indésirables de l'eau brute de manière à en assurer la salubrité conformément aux normes ontariennes. Cependant, si le traitement échoue, comme ce fut le cas à Walkerton en 2000, l'eau pourrait poser un risque pour la santé humaine. D'ailleurs, la découverte de concentrations élevées de certaines substances à risque élevé comme *E. coli* et d'autres colibacilles fécaux révèle une faiblesse potentielle dans la protection des sources d'eau d'une région, ce qui pourrait causer des inquiétudes même si le traitement permet d'assurer la salubrité de l'eau potable.

Les normes ontariennes en matière d'eau potable stipulent qu'elle ne doit contenir aucune bactérie *E. coli* ou autre colibacille fécal. Le ministère nous a fourni une liste des résultats des essais effectués sur les échantillons d'eaux souterraines pour la période allant de juin à décembre 2003. Nous avons remarqué 373 cas où *E. coli* ou d'autres colibacilles fécaux étaient présents dans les eaux brutes municipales. Les résultats des essais effectués sur cette eau non traitée variaient entre 1 et 620 organismes pour 100 millilitres d'eau, 10 échantillons contenant plus de 100 organismes pour 100 millilitres d'eau. Un traitement municipal efficace permettrait d'éliminer ces contaminants des eaux souterraines destinées à la consommation. Cependant, et comme le faisait remarquer le juge O'Connor dans la deuxième partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton*, la protection

des sources d'eau est la première chose à faire pour assurer la salubrité de l'eau potable; elle est extrêmement importante parce que « les traitements standard ne peuvent pas éliminer complètement certains contaminants » et que certains résidents des régions rurales qui n'ont pas accès à des eaux traitées boivent les eaux souterraines non traitées provenant des puits.

Eaux souterraines provenant de puits privés

Quoique le ministère inspecte périodiquement les systèmes municipaux d'approvisionnement en eau potable, il n'a pas l'habitude d'inspecter la qualité de l'eau des puits privés qui alimentent la population rurale de l'Ontario. Il lui arrive d'inspecter un puits privé par suite d'une plainte mais, selon lui, la surveillance continue de la qualité de l'eau provenant des puits privés relève de la responsabilité du propriétaire.

La seule grande étude ministérielle concernant la qualité des eaux souterraines provenant de puits privés, réalisée en 1992, portait sur 1 300 fermes ontariennes et était parrainée par Agriculture et Agroalimentaire Canada en partenariat avec le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario. Elle indiquait qu'environ 40 % des puits examinés contenaient un ou plusieurs des contaminants testés – comme la bactérie *E. coli* et les autres colibacilles fécaux, le nitrate et les pesticides – en concentrations dépassant les normes provinciales en vigueur à ce moment-là. Aucune autre étude n'a été faite jusqu'ici pour mettre ces données à jour et déterminer si la qualité de l'eau s'est améliorée depuis ou a continué de se détériorer. Le ministère nous a informés que les résultats de cette étude vieille de 12 ans étaient encore utilisés pour déterminer la qualité des eaux souterraines dans les zones agricoles rurales.

Les puits privés situés près des puits municipaux qui affichaient de fortes concentrations de substances à risque élevé lors des essais sur les eaux brutes pourraient avoir des problèmes de contamination semblables. Bien que ce risque soit atténué par un traitement approprié dans le cas des puits municipaux, les utilisateurs de puits privés peuvent ne pas être au courant des résultats des essais et de la nécessité de traiter leurs eaux. Le ministère n'ayant pas de processus en place pour informer les utilisateurs de puits privés des concentrations élevées de *E. coli* et d'autres bactéries dans l'eau non traitée provenant des puits municipaux près de chez eux, ces utilisateurs risquent de boire de l'eau contaminée et de contracter des maladies liées à l'eau.

Réseau provincial de contrôle des eaux souterraines

Le Réseau provincial de contrôle des eaux souterraines, établi en 2000 à un coût de 6 millions de dollars, recueille des données sur la qualité de base des eaux souterraines

provenant de quelque 380 puits. Le ministère compte utiliser le Réseau pour surveiller la qualité de l'eau au fil du temps. Les puits surveillés sont situés dans des zones où la quantité et la qualité de l'eau ne sont pas touchées par les puits environnants et peuvent donc être mesurées indépendamment des fluctuations à court terme et du mouvement des contaminants. Bien que les puits mêmes ne fournissent pas d'eau potable, bon nombre sont situés dans des aquifères qui en fournissent. Le ministère compte vérifier la composition chimique des échantillons tous les six mois dans les zones à risque élevé et chaque année dans les autres zones. À la fin de notre vérification en mars 2004, le ministère avaient obtenu des résultats pour 177 des 380 puits surveillés, les échantillons des autres puits étant encore dans son laboratoire pour essai ou en voie de prélèvement. L'analyse et l'interprétation, par le ministère, des résultats des essais en étaient aux premières étapes. Le ministère nous a informés qu'un rapport sur les résultats de ces essais serait diffusé vers la fin de l'automne 2004.

Recommandation

Pour assurer la salubrité des eaux souterraines qui alimentent les Ontariens en eau potable, le ministère doit :

- **vérifier si les personnes qui installent de nouveaux puits détiennent un permis de constructeur valide;**
- **faire des inspections au hasard des puits nouveaux, existants ou abandonnés afin de s'assurer qu'ils sont installés, entretenus et scellés de manière à empêcher les contaminants de s'infiltrer dans le réseau d'approvisionnement en eau;**
- **songer à élargir son programme de surveillance en testant certains puits privés dans des zones à risque élevé et en informant les utilisateurs des résultats défavorables des essais effectués sur l'eau brute;**
- **examiner les concentrations de substances à risque élevé, comme *E. coli* et d'autres colibacilles fécaux, dans l'eau brute, déterminer les sources de contamination et élaborer des stratégies pour régler le problème.**

Réponse du ministère

Les normes établies en vertu du* Règlement 903, *pris en application de la* Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, *pour la construction, l'entretien et l'abandon des puits sont égales ou supérieures à celles d'autres gouvernements chefs de file d'Amérique du Nord. Le juge O'Connor a indiqué que les ménages ruraux avaient l'obligation de construire leurs puits et de les mettre hors service conformément aux exigences et que le gouvernement pouvait jouer un rôle important en fournissant au public l'information sur différents sujets, tels que les puits et leur protection, les

options de traitement de l'eau et les bonnes pratiques d'hygiène. Le ministère reconnaît que le règlement exige un niveau approprié de surveillance provinciale pour être efficace.

La Loi *stipule que toutes les personnes qui installent de nouveaux puits doivent détenir un permis de constructeur valide. Le ministère utilise plusieurs méthodes pour clarifier les exigences du règlement et en faire un outil efficace de protection de l'eau potable pour les propriétaires de puits privés. Il a notamment mis à jour et diffusé quatre fiches d'information sur la construction des puits et, en partenariat avec l'Ontario Ground Water Association, a tenu de multiples séances d'information sur le règlement pour les foreurs de puits. Le ministère a d'ailleurs l'intention de fournir de plus amples renseignements, formulés en langage clair, sur le contenu et les exigences du règlement.*

Le Règlement *établit les normes applicables à l'implantation, aux matériaux et aux méthodes de construction pour tous les puits, y compris les puits privés. Lorsqu'un puits est construit ou abandonné, un registre (précisant notamment l'emplacement du puits) doit être soumis au ministère. Sa base de données contient actuellement 550 000 registres de puits. On peut consulter ces registres par emplacement ou par zone pour répondre aux divers besoins du programme de protection des eaux souterraines (p. ex., études municipales sur les eaux souterraines, intervention en cas de déversement). Le ministère mettra des procédures en place pour s'assurer que les registres sont soumis par des foreurs de puits autorisés. Il a également lancé un projet pilote dans la région d'Ottawa afin d'élaborer une stratégie globale d'assurance de la conformité aux exigences en matière d'installation et d'entretien.*

Le ministère a réussi à établir un réseau provincial de surveillance des eaux souterraines afin de suivre l'évolution de la quantité et de la qualité de l'eau à l'échelle régionale dans les principaux aquifères de l'Ontario. Il a l'intention d'examiner le réseau existant avec les offices de protection de la nature et municipalités partenaires pour cerner les zones plus vulnérables au stress et aux problèmes de qualité de l'eau et optimiser le réseau de manière à répondre aux besoins. Il devra, dans le cadre de cet examen, prendre en compte les futures exigences en matière de protection des sources d'eau (ces exigences n'ont pas encore été déterminées, mais elles pourraient inclure le recensement des puits privés situés dans des zones à risque élevé) de même que les responsabilités des offices de protection de la nature et municipalités partenaires et de la province.

L'évaluation de la qualité des eaux souterraines et l'identification des risques (p. ex., les sources de contamination) seront des éléments clés du processus d'évaluation dans le cadre obligatoire de protection des sources d'eau. Le gouvernement établira des critères spécifiques applicables aux rapports d'évaluation prescrits par le Règlement*; il est en train d'élaborer un processus provincial d'évaluation de la menace qui appuiera le processus d'évaluation et d'identification. Les plans de protection*

comprendront également un volet surveillance axé sur les secteurs à risque élevé, dont les eaux souterraines.

Dans le cadre du processus d'élaboration des plans de protection, l'information liée aux mesures de la qualité et de la quantité des eaux souterraines et de surface sera mise à la disposition du public par le biais des rapports d'évaluation. Les propriétaires de puits privés habitant dans des zones vulnérables bénéficieront directement des plans de protection et des mesures de mise en œuvre. Par exemple, des programmes d'éducation et de sensibilisation seront mis en place pour que les propriétaires sachent qu'ils habitent dans une zone vulnérable. L'élaboration de programmes d'éducation et de sensibilisation par le ministère est conforme aux recommandations du juge O'Connor relatives à la protection des sources d'eau.

GESTION ET DURABILITÉ DES EAUX SOUTERRAINES

La demande publique d'eaux souterraines continue de monter en raison de la croissance démographique, du changement climatique et des priorités et intérêts contradictoires du secteur agricole, des municipalités, des amateurs d'activités nautiques et des habitats naturels. Ces stress obligent le ministère à adopter une stratégie de gestion lui permettant de s'assurer que tous les Ontariens ont accès à des eaux souterraines propres et durables.

La durabilité des eaux souterraines peut être menacée par de nombreux facteurs, dont la diminution des niveaux de stockage, la réduction du débit des cours d'eau qui alimentent les aquifères, la disparition des écosystèmes des terres humides et l'évolution de la qualité des eaux souterraines. Les plus grandes menaces sont la baisse des niveaux d'eau dans les aquifères, qui mine la capacité d'alimenter les puits à long terme, et la contamination des aquifères, qui rend les eaux souterraines impropres à la consommation.

La première étape à franchir pour assurer la durabilité des eaux souterraines est d'adopter une stratégie de gestion protégeant la quantité et la qualité des eaux souterraines de la province. Après notre vérification en 1996 de la Division des sciences et des normes environnementales, le ministère s'est engagé à examiner la gestion et la protection des eaux souterraines dans la province. L'objectif de cet examen était d'élaborer une stratégie globale basée sur un ensemble commun de principes de gestion et de protection et une répartition plus claire des rôles et responsabilités entre les organismes provinciaux, les groupes locaux ou régionaux et les organisations non gouvernementales. Durant notre suivi de 1998, le ministère nous a informés qu'il n'avait pas encore finalisé sa stratégie de gestion des eaux souterraines.

Bien que le ministère ait eu suffisamment de temps pour élaborer une stratégie de gestion des eaux souterraines, il n'y avait pas encore de stratégie en place à la fin de notre vérification en mars 2004, et le ministère n'a pas fixé de délai pour sa mise en place. Sans stratégie de gestion, il est difficile pour le ministère de prévoir, d'élaborer et de mettre en œuvre les procédures nécessaires pour assurer la salubrité et la durabilité des eaux souterraines.

Permis de prélèvement d'eau

En Ontario, les prélèvements d'eau sont régis par la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et les règlements connexes. Toute personne prélevant plus de 50 000 litres d'eau par jour de sources d'eaux souterraines ou de surface doit obtenir un permis du ministère à cette fin. La majorité des permis de prélèvement d'eaux souterraines sont délivrés pour l'approvisionnement municipal en eau potable et l'irrigation agricole. Le système de permis vise à promouvoir un partage équitable des ressources en eau, à contribuer à leur utilisation durable, à protéger les fonctions naturelles de l'écosystème et à aider le ministère à mieux prévoir et gérer l'utilisation des ressources en eau. Au 31 mars 2004, le ministère avait délivré quelque 2 800 permis de prélèvement d'eaux souterraines pour un total d'environ 9 milliards de litres par jour.

En décembre 2003, un règlement pris en application de la *Loi* interdit certains prélèvements et utilisations jusqu'au 31 décembre 2004. Cette interdiction ne s'applique qu'aux nouveaux permis de prélèvement d'eau pour certains types de fabrication. Les titulaires des permis existants peuvent renouveler ceux-ci à condition que la quantité maximale pouvant être prélevée ne soit pas augmentée.

Nous avons examiné l'évaluation, par le ministère, des demandes de permis de prélèvement d'eaux souterraines à la lumière de ses politiques et règlements et constaté que ceux-ci ne suffisaient pas à assurer la protection et la durabilité des eaux souterraines. Nous avons notamment observé les faiblesses suivantes :

- Dans le cas des prélèvements de grandes quantités d'eaux souterraines, le demandeur doit soumettre un rapport hydrogéologique indiquant l'impact potentiel du prélèvement proposé sur les eaux souterraines. Nous avons découvert de nombreux dossiers sans rapport hydrogéologique et d'autres cas où le rapport datait de plus de dix ans. Par exemple, le rapport hydrogéologique soumis à l'appui d'une demande de renouvellement présentée en 2003 avait été rédigé en 1989. Nous n'avons trouvé aucune évaluation de la pertinence de ces vieux rapports dans les cas où des permis avaient été délivrés ou renouvelés pour un prélèvement dans la zone ayant fait l'objet de l'étude hydrogéologique. Par exemple, dans son approbation de la demande de renouvellement précitée, le ministère avait cité les résultats des essais mentionnés dans le rapport original sans en évaluer la pertinence actuelle.

- Un règlement pris en application de la *Loi*, entré en vigueur en 1999, stipule que le ministère doit prendre en compte la protection des fonctions naturelles de l'écosystème et des eaux de surface qui peuvent avoir un impact sur le prélèvement proposé des eaux souterraines ou en subir l'impact. Or, dans la majorité des cas examinés où des permis avaient été renouvelés depuis 1999, le ministère n'avait pas évalué l'impact cumulatif des utilisateurs d'eaux souterraines. Les évaluations effectuées se rapportaient spécifiquement au lieu du prélèvement, sans détermination des impacts cumulatifs sur l'aquifère ou le bassin versant dans son ensemble.
- Dans la majorité des cas, le dossier du permis examiné ne contenait aucun document indiquant que le ministère avait vérifié la quantité d'eau prélevée par le détenteur du permis pour s'assurer qu'elle ne dépassait pas le maximum autorisé.
- Le ministère n'a pas vérifié si les détenteurs de permis expirés continuaient de prélever des eaux souterraines. En l'absence de suivi, il ne peut pas estimer avec exactitude la quantité totale d'eau prélevée dans une zone donnée lorsqu'il examine les nouvelles demandes de permis.
- Le ministère ne disposait pas de l'information requise pour évaluer la quantité totale d'eau prélevée par les détenteurs de permis. Il tient à jour des informations sur la quantité maximale qui peut être prélevée par chaque détenteur de permis, mais sans vérifier la quantité réellement prélevée. Les détenteurs de permis doivent tenir des registres des quantités prélevées mais ils n'ont pas à soumettre ces registres au ministère, sauf si leur permis renferme une disposition spéciale en ce sens ou si le ministère le leur demande. Nous avons remarqué que, même quand un rapport devait être présenté, la plupart des dossiers n'en contenaient pas. Des renseignements sur la quantité d'eau prélevée aideraient le ministère à gérer les prélèvements d'eaux souterraines et à déterminer l'impact cumulatif des utilisateurs. D'autres administrations du Canada et de l'Est des États-Unis exigent des détenteurs de permis qu'ils déclarent la quantité d'eau réellement prélevée par jour, par mois ou par année.

Durabilité des eaux souterraines

La permission de prélever des eaux souterraines est généralement accordée à condition que les quantités prélevées soient durables et ne nuisent pas aux utilisateurs des eaux souterraines. Un prélèvement est durable si la quantité prélevée ne dépasse pas la quantité renouvelée par la nature. La « surexploitation » de l'aquifère désigne le fait de ne pas respecter cet équilibre et de continuer de rabattre la nappe année après année. Bien que le ministère n'autorise pas la surexploitation, certaines de ses pratiques exercent des pressions sur les eaux souterraines et pourraient mener à la surexploitation des aquifères, entraînant une baisse des niveaux des eaux souterraines et l'assèchement éventuel des puits et des ruisseaux. Cela pourrait se répercuter sur les

écosystèmes vulnérables qui dépendent des eaux souterraines, en plus de compromettre la durabilité de ces eaux.

Nous avons remarqué deux cas où de grands aquifères avaient vu leurs niveaux d'eau baisser sur plusieurs années. Dans un cas, les niveaux ont baissé de 32 mètres sur une période de 20 ans; dans l'autre cas, ils ont chuté de 40 mètres sur une période de 40 ans et continuent de baisser chaque année. Malgré la baisse continue des niveaux des eaux souterraines, le ministère a renouvelé les permis pour un des aquifères en question et augmenté les quantités autorisées, alors qu'il n'était pas en mesure de déterminer l'impact de cette augmentation sur la durabilité de l'aquifère. Le maintien de cette pratique pourrait endommager les habitats des espèces aquatiques, entraîner la dégradation des terres humides vulnérables, réduire la capacité de l'eau à diluer les contaminants et mobiliser les contaminants créés par les changements d'orientation du flux des eaux souterraines.

Le ministère n'a pas élaboré de stratégie pour assurer la durabilité de ces deux aquifères. Il a plutôt délégué cette responsabilité aux utilisateurs en obligeant les détenteurs qui désirent renouveler leurs permis de prélèvement pour ces deux aquifères à évaluer l'impact de leurs prélèvements sur les eaux souterraines et à élaborer une stratégie d'utilisation durable des eaux souterraines dans ces zones. Le ministère reste néanmoins responsable de tous les prélèvements d'eaux souterraines en Ontario et devrait réexaminer la délégation aux utilisateurs de la responsabilité d'assurer l'utilisation durable des eaux souterraines d'un aquifère.

Recommandation

Pour aider à assurer l'utilisation durable des eaux souterraines, le ministère doit :

- **améliorer son processus d'évaluation des demandes de permis de prélèvement en :**
  - **s'assurant qu'il reçoit et conserve les études hydrogéologiques requises pour les nouvelles demandes de permis;**
  - **évaluant la pertinence des vieilles études hydrogéologiques pour les demandes de renouvellement;**
  - **évaluant l'impact cumulatif sur l'écosystème qui pourrait résulter du prélèvement des eaux souterraines par de multiples utilisateurs;**
- **surveiller les quantités réellement prélevées par les détenteurs de permis pour s'assurer qu'ils ne dépassent pas le maximum autorisé;**
- **faire le suivi des permis expirés afin de déterminer si les détenteurs continuent de prélever des eaux souterraines;**
- **établir un cadre provincial de surveillance des prélèvements afin de prévenir le rabattement continu de la nappe ou « surexploitation » de l'aquifère.**

Réponse du ministère

***Le gouvernement a pris des mesures concrètes qui amélioreront son processus d'évaluation des demandes de permis de prélèvement. Il doit notamment s'assurer que le ministère reçoit et conserve les études hydrogéologiques requises pour les nouvelles demandes de permis et qu'il évalue à l'échelle des bassins versants l'impact cumulatif sur l'écosystème qui pourrait résulter des prélèvements d'eaux souterraines par de multiples utilisateurs. Le 18 juin 2004, le ministère a, conformément au cadre gouvernemental de protection des sources d'eau, affiché au Registre de la* Charte des droits environnementaux *les propositions de modifications au règlement portant sur les prélèvements et les transferts d'eau (285/99) de la* Loi sur les ressources en eau de l'Ontario *et les améliorations proposées au Programme de permis de prélèvement d'eau, pour une période d'examen public de 60 jours venant à expiration le 17 août 2004. Les modifications proposées obligeront les cadres du ministère à obtenir des garanties rigoureuses avant de délivrer des permis de prélèvement. Ces nouvelles exigences font suite aux recommandations du juge O'Connor dans le* Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton.

Les modifications proposées expliqueront clairement les facteurs dont le ministère tiendra compte dans l'évaluation des demandes de prélèvement, y compris l'impact des prélèvements proposés sur l'écosystème, la disponibilité de l'eau, les utilisations proposées, la conservation de l'eau, la déclaration obligatoire des prélèvements et une notification améliorée aux municipalités et offices de protection de la nature. Elles permettront également de déterminer si l'eau d'un bassin versant est fortement utilisée et de prescrire les conditions dans lesquelles les demandes d'utilisations nouvelles ou élargies qui visent l'eau du bassin versant seront rejetées. Par ailleurs, le ministère remplacera le guide intitulé* Permit to Take Water Program, Guidelines and Procedures Manual *par un nouveau manuel tenant compte des modifications proposées à la réglementation. Une ébauche du nouveau manuel sera affichée au registre environnemental pour consultation avant le dépôt de la version définitive du règlement.

Bien que de nombreux détenteurs de permis surveillent déjà leurs prélèvements et en fassent rapport à l'expiration de leur permis, le projet de règlement propose d'exiger le dépôt d'un rapport annuel sur les prélèvements auprès du ministère en commençant par les réserves municipales d'eau, les principales sources industrielles de rejets et les prélèvements de l'eau du bassin versant.

Dans le cadre de ses efforts d'amélioration des inspections, le ministère a adopté une approche basée sur les risques. Un projet est en cours pour appliquer cette approche aux inspections incluant une évaluation des permis expirés.

Pour appuyer la déclaration obligatoire des prélèvements par les détenteurs de permis, le ministère a financé un projet pilote, en

collaboration avec Conservation Ontario, afin d'évaluer les enjeux liés à l'établissement d'un système uniforme de contrôles et de rapports. Les résultats de ce projet pilote guideront le ministère dans la création d'un système de contrôles et de rapports applicable à l'échelle de la province.

APPLICATION DE LA CONFORMITÉ À LA LÉGISLATION

La *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* énoncent les pouvoirs d'inspection et d'exécution des agents de l'environnement du ministère. Ces pouvoirs comprennent l'application de mesures visant à assurer la conformité à la législation et sont axés sur le contrôle, la prévention, la réduction et l'élimination des sources de pollution. Les activités d'inspection englobent l'intervention en cas de déversement, le suivi des plaintes et l'inspection proactive des secteurs qui présentent des risques potentiels. Selon la gravité de l'incident, les agents de l'environnement peuvent amener un contrevenant à se conformer en sollicitant sa collaboration volontaire ou en invoquant les dispositions d'exécution de la loi pour qu'il prenne des mesures correctives. En cas de non-conformité de la part du contrevenant, l'agent de l'environnement prépare un rapport de renvoi, lequel peut entraîner d'autres mesures d'enquête et d'exécution, y compris des poursuites.

Inspections

Les agents de l'environnement sont affectés aux bureaux de district du ministère, où ils inspectent les installations dont le public s'est plaint ou que le ministère a choisies. Depuis septembre 2000, le ministère fait appel à une « équipe d'intervention environnementale (SWAT) » pour élargir la portée de ses inspections. L'équipe met l'accent sur les inspections proactives dans les secteurs prioritaires où la conformité des industries ou des entreprises soulève d'importantes préoccupations. En 2003-2004, le ministère a effectué 4 700 inspections SWAT et de district.

Les bureaux de district doivent s'assurer que les agents de l'environnement consacrent au moins 20 % de leur temps à des inspections proactives. Ils doivent établir les priorités d'inspection en fonction de trois facteurs : les impacts connus ou prévus sur la santé humaine, les atteintes à l'environnement et la non-conformité à la loi. Nous avons toutefois remarqué qu'aucun des trois bureaux de district ne conservait de documents prouvant qu'on s'était servi des critères de sélection pour arriver à la liste finale des inspections prévues.

Nous avons examiné le processus d'inspection en vigueur aux trois bureaux de district et constaté que la moitié des inspections avaient permis de déceler des problèmes de non-conformité de nature administrative. Les inspecteurs ont relevé des impacts connus ou prévus sur la santé humaine ou l'environnement dans seulement 5 % des

cas. Par contraste, les inspecteurs SWAT, qui utilisent une approche basée sur les risques pour choisir les installations à inspecter, ont trouvé des problèmes de non-conformité dans 95 % des cas et des menaces pour l'environnement ou la santé humaine exigeant des mesures correctives dans près de 25 % des cas.

L'évaluation des risques devrait être un élément important de la sélection des installations à inspecter. Nous avons appris qu'on choisissait celles-ci en faisant preuve de jugement professionnel et en tenant compte des renseignements disponibles sur les pollueurs potentiels, mais nous avons relevé des cas où l'évaluation des risques ne faisait pas partie de ce processus. Par exemple, en 2002-2003, un bureau de district a inspecté toutes les stations d'épuration des eaux d'égout en raison de la possibilité de contamination des eaux souterraines. Toutes les stations ont été inspectées de nouveau en 2003-2004, alors que la politique du ministère n'exige que des inspections quadriennales et malgré le fait que certaines usines n'affichaient que des problèmes mineurs ne mettant pas l'environnement en danger.

Depuis 2000, le ministère a essayé d'utiliser un certain nombre de modèles basés sur les risques pour choisir les installations à inspecter. Les bureaux de district ont testé le plus récent modèle utilisé. Nous avons examiné les 25 inspections effectuées par un bureau de district dans le cadre de l'essai et remarqué que les agents de l'environnement n'avaient noté aucun impact connu ou prévu sur la santé humaine ou l'environnement, ce qui pourrait indiquer que le modèle pilote ne permet pas de repérer de façon efficace les installations à risque élevé.

Recommandation

Pour repérer de façon plus efficace les cas de non-conformité à la législation environnementale et les menaces pour la santé humaine et l'environnement, le ministère doit :

- **examiner les résultats de ses inspections proactives afin de déterminer pourquoi celles-ci ne sont pas aussi efficaces que les inspections réalisées par l'équipe d'intervention environnementale (SWAT) pour l'identification des menaces à l'environnement et à la santé humaine;**
- **concevoir et mettre en œuvre un modèle basé sur les risques plus efficace pour son programme d'inspections proactives afin de cibler les problèmes les plus susceptibles de nuire à l'environnement s'ils ne sont pas corrigés.**

Réponse du ministère

Dans le cadre de ses efforts pour améliorer les inspections en général, le ministère a mené en 2003 un projet pilote sur l'évaluation des risques par les bureaux de district. Les résultats de ce projet pilote ont été évalués afin de déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre une approche basée sur les risques pour les inspections proactives des bureaux de district. En

s'inspirant des leçons tirées du projet pilote, la Division des opérations du ministère a introduit un cadre d'inspection basé sur les risques assorti d'une approche communautaire qui permettra de repérer les menaces pour l'environnement et la santé humaine.

Le cadre d'inspection basé sur les risques utilise trois catégories de risques afin de déterminer les risques connus pour la santé humaine et l'environnement et de prioriser les inspections, le classement par catégories étant appuyé par le meilleur jugement professionnel.

On choisit les lieux à inspecter en examinant et en analysant les données contenues dans les rapports d'incident, puis on les classe selon le niveau de risque et on les examine de plus près afin de déterminer s'il faut faire une inspection unimédia, multimédia ou à l'échelle du site. Le cadre sera réexaminé après le présent exercice afin de cerner les possibilités d'améliorer le classement des installations en fonction des risques. Le ministère prévoit également d'établir une base de données qui offrira des capacités de diagnostic afin d'améliorer encore davantage le cadre d'évaluation des risques.

Enquêtes et poursuites

Lorsque les inspections n'assurent pas la conformité, un rapport de renvoi est préparé et transmis à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du ministère. Un superviseur de la direction examine chaque rapport afin de déterminer s'il y a lieu de mener une enquête. Le cas échéant, l'affaire est confiée à un enquêteur, qui détermine à son tour s'il existe des motifs raisonnables de porter des accusations. En 2002-2003, plus de 1 100 enquêtes ont été lancées et 900 cas ont été soumis au ministère du Procureur général pour qu'il entame des poursuites.

Nous avons examiné le processus d'enquête et d'application de la loi et constaté ce qui suit :

- Dans un certain nombre de cas, les dossiers n'ont pas été promptement confiés à un enquêteur ou les enquêtes n'ont pas été menées en temps opportun. Le retard dans l'assignation des dossiers devant faire l'objet d'une enquête était parfois dû à l'absence ou à l'insuffisance de l'information requise. Comme la loi stipule que les poursuites judiciaires doivent être entamées dans les deux ans suivant l'infraction présumée, les dossiers datant de plus de deux ans ont été clos. Nous avons été incapables de déterminer l'ampleur du problème, car le système d'information du ministère ne contenait pas de données complètes sur les affaires non confiées à des enquêteurs et sur les dossiers clos parce que le délai prescrit par la loi avait été dépassé.
- Nous avons été informés que, depuis l'enquête sur Walkerton, certains inspecteurs renvoyaient tous leurs cas à la Direction pour qu'elle fasse enquête.

Nous avons remarqué des cas où ils renvoyaient des contrevenants à la Direction avant l'expiration de la période accordée à ceux-ci pour prendre des mesures correctives. Ces renvois font augmenter inutilement la charge de travail de la Direction.

- Un organisme du ministère exploite, à l'échelle de l'Ontario, 450 installations représentant 31 % des installations de traitement de l'eau et 43 % des installations de traitement des eaux usées. Il exploite ces installations pour le compte de diverses municipalités. La loi l'oblige à fournir des services de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées pour la protection de la santé humaine et de l'environnement. Or, nous avons constaté que cet organisme avait commis un certain nombre d'infractions. Il avait notamment exploité et entretenu les installations de manière inappropriée, produisant des rejets susceptibles de nuire à la qualité de l'eau; omis de prélever et d'analyser des échantillons d'eau de manière appropriée et de signaler les résultats défavorables relatifs à la qualité de l'eau potable; et négligé de déclarer les rejets d'eaux d'égouts dans un ruisseau voisin. Nous avons été informés que, dans certains de ces cas, les problèmes risquaient de se prolonger, car ils étaient attribuables à des installations municipales vieillissantes.

Recommandation

Pour que les cas d'infractions environnementales graves soient réglés en temps opportun, le ministère doit :

- **examiner et, au besoin, modifier les procédures de transmission des rapports de renvoi à la Direction des enquêtes et de l'application des lois;**
- **prendre les mesures nécessaires pour porter des accusations et engager des poursuites dans le délai de deux ans prescrit par la loi;**
- **examiner les activités de son organisme afin de déterminer les raisons des incidents de non-conformité et s'employer avec l'organisme à rectifier la situation.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de régler en temps opportun les cas d'incidents environnementaux graves. Sa Direction des enquêtes et de l'application des lois entreprendra un examen des procédures de renvoi existantes et le mènera à terme d'ici janvier 2005.

La Direction des enquêtes et de l'application des lois a également entrepris un examen des procédures opérationnelles afin d'accélérer le dépôt d'accusations en cas d'infraction environnementale grave, examen qu'elle mènera à terme d'ici janvier 2005.

Le ministère continue de travailler en collaboration avec l'organisme afin de s'assurer qu'il dispose des outils nécessaires pour se conformer à la législation environnementale et qu'il existe des lignes de communication claires et efficaces pour renforcer l'impact et l'entrée en vigueur des changements apportés aux règlements. L'objectif global de l'organisme est d'assurer la conformité des activités. Son plan d'activités 2003-2005 comprend des stratégies immédiates et à long terme pour assurer la conformité des activités dans un environnement réglementaire en évolution. Le ministère reconnaît toutefois qu'il faut prendre des mesures en cas de non-conformité.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Pour démontrer que son programme et ses politiques de protection des eaux souterraines lui permettent de remplir son mandat – restaurer, protéger et améliorer l'environnement afin d'assurer la santé publique, la qualité de l'environnement et la vitalité économique –, le ministère doit établir un cadre afin de suivre les résultats de ses initiatives visant à améliorer la qualité des eaux souterraines de l'Ontario, à assurer la durabilité de cette ressource et à prendre des mesures correctives lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Pour permettre ce suivi, il doit préciser les résultats désirés, établir les mesures du rendement et disposer de données techniquement solides. Seuls ces trois éléments permettent au ministère de déterminer si ses politiques et pratiques de gestion réussissent ou non à atteindre les objectifs fixés en matière de protection et de durabilité à long terme des eaux souterraines.

À la fin de notre vérification en mars 2004, le ministère n'avait pas d'objectifs ou de mesures du rendement en place pour le programme des eaux souterraines. Les seules mesures du rendement déclarées n'étaient pas associées aux eaux souterraines – elles avaient trait à la qualité de l'eau potable, d'après les rapports trimestriels des municipalités et le pourcentage de résultats défavorables relatifs à la qualité de l'eau potable.

Pour établir des mesures du rendement significatives, il faut comprendre ce qui est mesuré. Bien que le ministère ait recueilli des renseignements sur chaque site dans différentes régions de la province, il n'a pas de vue d'ensemble des eaux souterraines de l'Ontario. Cette vue d'ensemble à l'échelle de la province devrait inclure les modes de recharge des eaux souterraines, les impacts des surfaces étanches artificielles sur les aires de recharge, la quantité d'eau qu'on peut raisonnablement retirer des sources d'eaux souterraines, et les mesures à prendre pour protéger les têtes de puits contre la pollution.

Le ministère reconnaît la nécessité d'établir des résultats et des mesures du rendement pour les eaux souterraines. L'information actuellement disponible ne lui permet pas

de déterminer avec précision dans quelle mesure les objectifs de protection sont atteints. Le ministère a donc commencé à établir de nouvelles mesures basées sur les activités et à améliorer les mesures existantes; il pourra ensuite recueillir des données sur les conditions de base puis suivre les changements.

Le Réseau provincial de contrôle des eaux souterraines est une des initiatives où le ministère suit le processus décrit plus haut, c'est-à-dire qu'il recueille des renseignements afin d'établir des données de référence sur la quantité et la qualité des eaux souterraines qui lui permettront de déterminer si elles s'améliorent ou se détériorent avec le temps.

Cependant, les données recueillies dans le cadre des anciens programmes ministériels de surveillance des eaux n'ont pas été intégrées au nouveau système. Le ministère examinera les données historiques des vieux systèmes ou rapports pour déterminer s'il vaut la peine de les intégrer au nouveau système. Un problème potentiel est que les anciens systèmes de données et le nouveau système n'utilisent pas le même format, ne contiennent pas le même genre de renseignements et ne sont pas compatibles, de sorte que le partage des données pourrait être compliqué et chronophage. Sans données historiques, il sera difficile de déterminer les tendances liées aux eaux souterraines et l'efficacité globale du programme.

Recommandation

Pour aider à promouvoir la responsabilisation, le ministère doit préciser les objectifs de son programme d'eaux souterraines et établir des mesures du rendement qui lui permettront de déterminer le degré de réalisation des résultats et d'assurer la restauration, la protection et la durabilité des eaux souterraines de manière plus efficace.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de mesures du rendement liées aux eaux souterraines. Il établira des mesures au niveau du programme, y compris celles associées aux eaux souterraines, d'ici la fin de l'exercice 2004-2005.

MINISTÈRE DES FINANCES

3.06–Programme des droits de cession immobilière

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur les droits de cession immobilière*, les acheteurs sont tenus de payer des droits au moment de la cession d'un intérêt à titre bénéficiaire dans un bien-fonds en Ontario. Les droits sont calculés sur la « valeur de la contrepartie » imposable – il s'agit habituellement du prix payé par l'acheteur et déclaré sur l'Affidavit sur les droits de cession immobilière rédigé par son avocat. En général, lorsqu'un bien immeuble est transféré à titre de don ou d'héritage, ou fait l'objet d'un transfert à une société de la Couronne, les droits de cession immobilière ne sont pas exigibles.

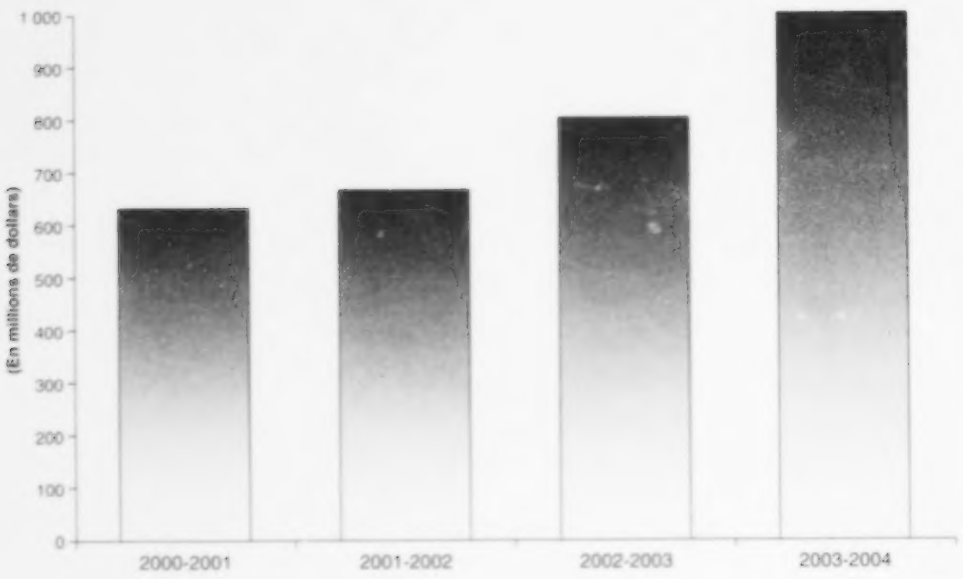
Voici les taux progressifs des droits de cession immobilière :

Montants jusqu'à concurrence de 55 000 $	0,5 %
Montants de plus de 55 000 $ jusqu'à concurrence de 250 000 $	1,0 %
Montants supérieurs à 250 000 $	1,5 %
Montants supérieurs à 400 000 $ pour une habitation unifamiliale seulement	2,0 %

À l'heure actuelle, les droits de cession immobilière peuvent faire l'objet d'une renonciation ou d'un remboursement jusqu'à concurrence de 2 000 $ dans le cas des accédants à la propriété qui achètent un logement neuf et qui répondent aux conditions prescrites.

Pour l'exercice 2003-2004, environ 470 000 cessions d'intérêt dans un bien-fonds ont été déclarées à la Société d'évaluation foncière des municipalités aux fins de l'évaluation foncière et le total des droits perçus atteignait environ 1 milliard de dollars. Au cours de la période de quatre ans comprise entre 2000-2001 et 2003-2004, le total des droits de cession immobilière perçus a augmenté de façon substantielle, comme on peut le constater dans le graphique qui suit.

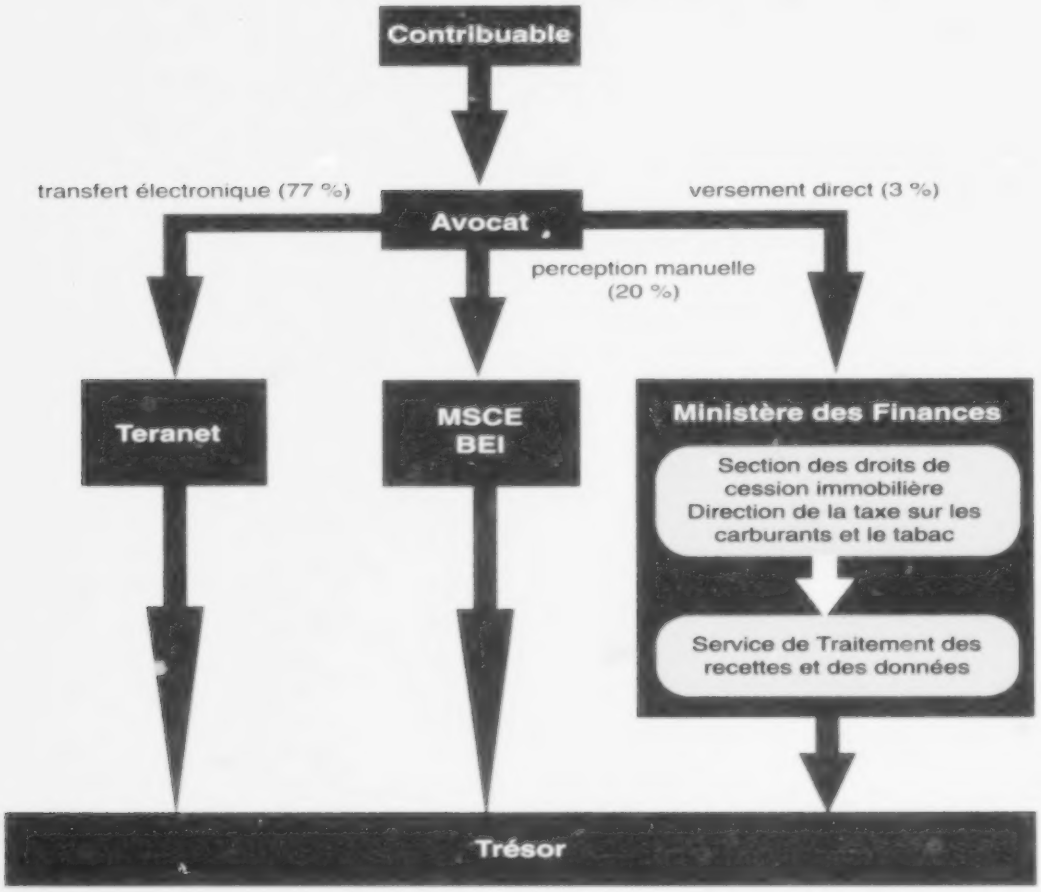
Total des droits de cession immobilière perçus, 2000-2001–2003-2004



Source des données : Ministère des Finances

Le diagramme ci-dessous montre le rôle tenu par chaque participant dans le processus de perception des droits. Teranet est l'entreprise privée qui a informatisé le système d'enregistrement immobilier de l'Ontario et qui assure la perception et le transfert des droits par voie électronique. Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE dans le diagramme) compte 54 bureaux d'enregistrement immobilier (BEI dans le diagramme), dont 21 offraient des services électroniques par l'intermédiaire de Teranet au moment de notre vérification. La perception des droits dans les BEI se fait surtout de façon manuelle, et les chèques sont déposés au Trésor.

Cheminement des droits entre le contribuable et le ministère, 2003-2004



Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

La Section des droits de cession immobilière (DCI) de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac (TCT) du ministère est responsable de l'administration du Programme des droits de cession immobilière. À ce titre, il lui incombe d'examiner et de vérifier certaines transactions relatives aux droits de cession immobilière, notamment celles traitées par Teranet et les bureaux d'enregistrement immobilier, et de vérifier également l'admissibilité des contribuables à un remboursement ou à une exemption des droits. À la fin de notre vérification au début de 2004, la Section des DCI comptait 29 postes ETP dont 5 étaient vacants.

Dans le cadre de sa mission, la section des DCI peut compter sur le soutien de la Direction de la perception et de l'observation fiscale, de la Direction des appels en matière fiscale et du service de Traitement des recettes et des données du ministère.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des politiques et des procédures permettant de garantir la perception, le remboursement ou l'exemption du juste montant des droits de cession immobilière conformément aux exigences prescrites.

Nous avons principalement effectué notre travail entre octobre 2003 et mars 2004, en mettant l'accent sur les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et avons eu recours, par conséquent, aux contrôles et autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances. Nous avons discuté avec la haute direction du ministère des critères que nous appliquerions pour satisfaire aux objectifs de la vérification et elle les a approuvés.

Notre vérification nous a menés dans les organismes et endroits suivants, responsables de l'administration des transactions relatives aux droits de cession immobilière ou de l'information se rapportant au programme : la Direction de la TCT du ministère; 3 des 54 BEI (ces trois bureaux perçoivent collectivement la moitié des droits de cession immobilière perçus par les BEI) du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE); le MSCE; le Bureau des services communs et la Société d'évaluation foncière des municipalités. Nous avons également discuté de différents aspects du système Teranet avec le président du comité conjoint du Barreau du Haut-Canada et de l'Association du Barreau de l'Ontario sur l'enregistrement électronique.

La Direction des services de vérification interne du ministère avait effectué une vérification de l'administration à distance des droits de cession immobilière par Teranet et publié le rapport de cette vérification en juin 2003. Nous avons examiné ce rapport ainsi que les documents de travail à l'appui, de même que quatre rapports de vérification interne sur les BEI et un sur Teranet, qui nous ont été transmis par le MSCE en décembre 2003 et mars 2004 respectivement. Nous nous sommes fiés à différents aspects des travaux de vérification effectués, comme nous l'indiquons plus loin dans le présent rapport.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Vu que 97 % des droits de cession immobilière sont perçus directement par Teranet – une entreprise privée – et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI), lesquels

relèvent d'un autre ministère, le ministère des Finances dépend largement des autres pour percevoir l'intégralité des droits de cession immobilière exigibles. Or, un tel niveau de dépendance se justifie uniquement si le ministère dispose de processus de surveillance et de vérification adéquats, surtout dans le cas de Teranet. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'un renforcement considérable de ces processus s'imposait dans plusieurs domaines clés, comme suit :

- Alors que le ministère était sur le point d'obtenir l'accès aux données d'enregistrement des biens immeubles individuels sur Teranet et d'utiliser ces données, au moment où nous avons terminé notre travail de vérification sur place il lui restait encore à instaurer les procédures nécessaires pour assurer une surveillance efficace de la perception et du versement des droits de cession immobilière par Teranet. Une telle surveillance s'impose tout particulièrement du fait que le montant des droits perçus par Teranet a augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 13,5 millions de dollars au cours de l'exercice 2000-2001, soit 2,2 % du total des droits, à 781 millions de dollars, soit 77 % du total des droits, au cours de l'exercice 2003-2004. Les vérificateurs internes tant du ministère des Finances que du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises ont émis l'opinion que faute d'accès intégral aux données de Teranet, il pouvait exister un risque financier.
- Les BEI n'étaient pas tenus d'obtenir toute l'information qui leur aurait permis de s'assurer que le juste montant des droits, calculés sur la valeur de la contrepartie imposable, était versé, qu'il ait été perçu par l'intermédiaire de Teranet ou directement par les BEI.
- Le ministère compte sur les BEI pour repérer les transactions à risque élevé qui seraient susceptibles de faire l'objet d'un suivi et leur a transmis à cette fin une liste de facteurs de risque qui déclencheraient le signalement de ces transactions. Or, d'après nos examens et nos discussions, la plupart des transactions qui présentaient un ou plusieurs de ces facteurs de risque n'avaient pas été signalées au ministère pour qu'il puisse les soumettre à un examen et à une vérification éventuelle.
- Il est essentiel que le ministère encourage la conformité volontaire en effectuant un nombre suffisant de vérifications en fonction du risque de façon à faire comprendre aux contribuables que les renseignements qu'ils déclarent peuvent faire l'objet d'une vérification. Nous avons toutefois constaté que les vérifications étaient axées de plus en plus sur les transactions à faible risque et c'est probablement là l'une des raisons pour lesquelles la valeur monétaire des cotisations de vérification a diminué de 75 % au cours des quatre dernières années.

Vu que la Section des droits de cession immobilière ne compte que 24 employés, nous reconnaissons que sa capacité d'entreprendre des procédures de surveillance et

de vérification considérablement renforcées – surtout en ce qui a trait aux transactions plus complexes relatives aux cessions immobilières commerciales – peut être limitée tant par l'importance que par la composition des effectifs actuels. Dans cet esprit, nous avons recommandé au ministère d'effectuer une analyse coûts-avantages pour évaluer la possibilité d'embaucher du personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour repérer de manière efficace et vérifier un plus grand nombre de transactions à risque élevé.

Réponse globale du ministère

Nous apprécions les différentes observations et suggestions du vérificateur provincial sur l'administration du Programme des droits de cession immobilière. Le ministère voulait justement remédier à un grand nombre de ces problèmes lorsqu'il a opté pour l'administration électronique des droits de cession immobilière. Par ailleurs, son accès accru aux données de Teranet lui permettra d'améliorer la surveillance du programme et la sélection des vérifications, au sein d'un système plus efficace qui est aussi plus pratique pour les contribuables.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PERCEPTION

Les droits de cession immobilière sont perçus par Teranet et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) pour le compte du ministère et, dans quelques cas, ils lui sont versés directement. Au cours des quatre dernières années, le pourcentage des droits provenant de ces trois sources a changé considérablement, comme l'indique le tableau suivant.

Sources des recettes tirées des droits de cession immobilière, 2000-2001 – 2003-2004

	Pourcentage des recettes totales			
Source	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Teranet	2,2	11,6	55,2	76,7
BEI	94,4	84,8	42,2	19,6
Ministère	3,4	3,6	2,6	3,7

Source des données : Ministère des Finances

En général, les droits de cession immobilière sont payés au moment de l'enregistrement de la cession d'un bien-fonds. Le processus d'enregistrement et de paiement des droits prend la forme de l'option A, B ou C.

Option A

L'avocat qui a un compte Teranet procède à l'enregistrement électronique de la cession du bien-fonds auprès de Teranet et verse les droits exigés au moyen d'un transfert électronique de fonds à un compte en fiducie de Teranet, qui transfère à son tour les fonds dans un délai de 24 heures au Trésor, au crédit du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE). L'avocat transmet également à Teranet une version électronique de l'Affidavit sur les droits de cession immobilière (l'Affidavit), lequel est imprimé dans un BEI. Le personnel du BEI passe en revue tous les aspects de l'enregistrement et atteste que les renseignements fournis satisfont aux exigences en matière d'enregistrement immobilier.

Option B

L'avocat qui n'a pas de compte Teranet se rend dans un BEI où la cession du bien-fonds est enregistrée électroniquement à un terminal Teranet, ou enregistrée manuellement en l'absence d'un tel terminal. Dans l'un ou l'autre cas, l'avocat remet une copie papier de l'Affidavit accompagnée d'un chèque pour le paiement des droits de cession immobilière. Les chèques sont déposés quotidiennement au Trésor, au crédit du MSCE. Le personnel du BEI passe en revue tous les aspects de l'enregistrement et atteste que les renseignements fournis satisfont aux exigences en matière d'enregistrement immobilier.

Option C

L'avocat verse les droits, accompagnés des documents à l'appui (y compris l'Affidavit), directement à la Section des droits de cession immobilière du ministère (la Section des DCI).

Dans le cadre des options A et B, le personnel du BEI transmet les Affidavits qu'il reçoit et traite à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) aux fins de l'évaluation foncière. Lorsque la valeur de la contrepartie indiquée dans l'Affidavit est supérieure au seuil préétabli ou dans le cas où il n'y a pas de paiement de droits, la SEFM fait parvenir la copie papier de l'Affidavit à la Section des DCI aux fins d'examen et de suivi éventuel. Dans le cadre de l'option C, l'Affidavit est soumis directement à la Section des DCI, où le personnel l'examine et, au besoin, fait un suivi de l'Affidavit et des autres documents à l'appui.

Le cheminement des droits de cession immobilière est consigné et contrôlé comme suit :

- Le MSCE fournit au Bureau des services communs, qui offre des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, un récapitulatif hebdomadaire des droits déclarés

comme perçus par Teranet, tandis que les BEI informent le Bureau des services communs des droits qu'ils ont perçus.

- Le Bureau des services communs effectue toutes les semaines le rapprochement des dépôts et des récépissés des droits de cession immobilière déclarés par Teranet et par les BEI.
- Les écritures de journal servant à consigner les recettes sont fournies toutes les semaines au ministère des Finances.

PREUVE À L'APPUI DE LA VALEUR DE LA CONTREPARTIE DÉCLARÉE ET DES EXEMPTIONS

Le ministère a conclu un nouveau protocole d'entente avec le MSCE en décembre 2000 relativement à la perception des droits de cession immobilière par les BEI. Le protocole définit les rôles et les responsabilités des employés du MSCE – y compris ceux des BEI – et du personnel de la Section des droits de cession immobilière du ministère. Selon le protocole, le personnel des BEI est censé, entre autres :

- percevoir les droits de cession immobilière sur la valeur imposable de la contrepartie, au taux approprié;
- transmettre au ministère les Affidavits que celui-ci devrait examiner ou vérifier, selon le registrateur du BEI.

La satisfaction de ces attentes est particulièrement importante du fait que la majorité des Affidavits ne sont pas transmis au ministère (parce que la valeur de la contrepartie ne dépasse pas le seuil préétabli) et qu'ils ne feront vraisemblablement jamais l'objet d'un examen ou d'une vérification.

Nous avons remarqué que la conformité à ces deux attentes laissait à désirer.

Perception des droits de cession immobilière en fonction de la valeur de la contrepartie

À l'égard de la première attente, nous avons constaté que le personnel des BEI était incapable de déterminer avec certitude la valeur imposable réelle de la contrepartie parce qu'il n'est pas obligatoire de soumettre les documents à l'appui – notamment la convention d'achat-vente et l'état des rajustements – lorsque l'enregistrement des transactions de cession immobilière se fait chez Teranet ou dans les BEI. Le personnel des BEI perçoit simplement les droits de cession immobilière en fonction de la valeur de la contrepartie déclarée dans l'Affidavit et dans l'acte de transport.

Certains événements peuvent donner lieu à un écart entre la valeur déclarée dans l'Affidavit et la valeur imposable réelle. Par exemple, l'acheteur d'un nouveau

logement pourrait signer un contrat dont le prix de base déclaré est de 250 000 $ et choisir ultérieurement des aménagements d'une valeur de 25 000 $. La valeur totale augmentée – et imposable – de 275 000 $ figure dans la convention d'achat-vente et dans l'état des rajustements, mais il arrive souvent que l'Affidavit, lui, ne soit pas rajusté. L'une des façons de s'assurer que l'Affidavit comprend la valeur des rajustements imposables du prix d'achat serait peut-être de prévoir un espace distinct sur la formule pour consigner ce renseignement.

Les employés des BEI nous ont dit qu'ils ne demandaient ni n'examinaient les documents à l'appui qui leur permettraient de déterminer si la valeur déclarée était différente de la valeur imposable, et qu'ils ne seraient pas portés à le faire à l'avenir.

En revanche, lorsque les droits de cession immobilière sont versés directement à la Direction de la TCT du ministère, la documentation exigée comprend la convention d'achat-vente et l'état des rajustements. L'étude d'un petit échantillon de dossiers nous a permis de constater que l'examen de ces deux documents par le ministère lui avait permis de se rendre compte que des droits supplémentaires étaient exigibles dans plus de 80 % des cas. Même si les droits exigibles étaient minimes pour les trois quarts de ces dossiers et que le ministère n'en ait pas réclamé le paiement, il a réclamé cependant un montant d'environ 10 000 $ au titre des droits supplémentaires considérés exigibles dans le reste des dossiers.

Il importe de souligner que le ministère peut déterminer l'existence de droits supplémentaires exigibles, comme ci-dessus, uniquement lorsqu'il reçoit les documents nécessaires directement du contribuable ou de son avocat – ce qui est le cas pour seulement environ 3 % des cessions immobilières. Le ministère ne peut pas déterminer de façon régulière si des droits supplémentaires sont exigibles pour la majorité des cessions immobilières traitées, et pour lesquelles les droits applicables sont perçus, le cas échéant, par l'intermédiaire des BEI et de Teranet. Même si les droits supplémentaires exigibles sur ces cessions, le cas échéant, sont susceptibles d'être minimes dans beaucoup de cas, il se pourrait que le ministère se prive, sur une base cumulative, de recettes plus substantielles dans ce domaine parce que la valeur de la contrepartie déclarée dans l'Affidavit ne fait pas l'objet d'un rapprochement avec les documents à l'appui, tels que la convention d'achat-vente et l'état des rajustements, en particulier dans le cas des transactions portant sur des montants importants et comportant un risque plus élevé.

Par ailleurs, il est possible que les acheteurs et leurs avocats ne puissent pas s'acquitter de leur responsabilité de déclarer la valeur imposable réelle de la contrepartie parce que le matériel informatif qu'ils reçoivent du ministère (lequel est décrit de façon plus détaillée sous la rubrique « Formation et matériel informatif ») ne contient ni directives ni exemples précis sur la façon de procéder. Entre autres, même le guide à l'intention des praticiens de l'immobilier, qui a été conçu précisément pour expliquer la façon de remplir correctement les Affidavits, ne contient pas d'exemples du genre.

Renvoi d'affaires au ministère

En ce qui a trait à la responsabilité des BEI de repérer les Affidavits nécessitant un examen et une vérification éventuelle, le ministère a fourni au personnel des BEI, au cours de l'exercice 2002-2003, une liste de signalement contenant 22 facteurs de risque pour lui permettre de repérer plus facilement les Affidavits à soumettre au ministère aux fins d'un examen supplémentaire et d'une vérification éventuelle. Nous croyons comprendre que tout Affidavit contenant l'un ou plusieurs des 22 facteurs de risque doit être transmis au ministère. Par exemple, un Affidavit dans lequel l'acheteur demande une exemption des droits de cession doit être signalé et transmis. Toutefois, d'après nos discussions avec le personnel des BEI et du ministère, très peu d'Affidavits sont signalés et soumis au ministère. Par exemple :

- Dans deux des trois BEI qui ont reçu notre visite, le personnel n'utilisait aucun des 22 facteurs de risque pour signaler des Affidavits.
- Dans l'autre BEI, les employés soumettaient au ministère uniquement les Affidavits signalés pour cinq facteurs de risque qu'ils avaient retenus dans la liste.

Dans les documents de travail de la vérification des transactions de Teranet effectuée en août 2002 par les services de vérification interne du ministère des Finances, nous avons trouvé d'autres indications que le ministère ne recevait pas d'Affidavits pour lesquels auraient été signalés des facteurs de risque. L'un des facteurs de risque inscrits sur la liste est une demande d'exemption des droits de cession de la part de l'acheteur. Or, rien n'indiquait qu'aucun des cas suivants pour lesquels il existait une telle demande n'ait été soumis au ministère aux fins d'examen ou de vérification :

- Dans 2 cas sur 11, des acheteurs avaient prétendu avoir droit à une exemption des droits à titre de sociétés de la Couronne alors qu'il ne s'agissait pas de sociétés de la Couronne.
- Dans 11 cas sur 23, des acheteurs avaient demandé au BEI une exemption des droits pour le motif qu'ils les avaient versés directement au ministère; or, il n'existait aucune preuve de tels paiements.

Après avoir terminé notre travail sur place en mars 2004, nous avons été informés que le ministère avait établi qu'aucuns droits n'étaient exigibles pour aucune de ces transactions.

Recommandation

Afin de s'assurer que la valeur de la contrepartie servant à calculer le montant des droits de cession immobilière à payer comprend tous les aspects de la contrepartie imposable et que les Affidavits sur les droits de cession immobilière (les Affidavits) et les demandes d'exemption nécessitant un suivi lui sont soumis, le ministère doit :

- **inclure dans son matériel informatif – y compris le guide à l'intention des praticiens de l'immobilier – une liste complète des éléments à inclure dans le calcul de la valeur imposable de la contrepartie;**
- **envisager d'exiger que les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) demandent, surtout pour les biens immeubles de grande valeur, de la documentation supplémentaire – par exemple, les conventions d'achat-vente et les états des rajustements – pour corroborer la valeur imposable de la contrepartie;**
- **envisager de modifier la formule de l'Affidavit pour demander de manière précise d'inclure les rajustements imposables du prix d'achat dans le calcul de la valeur imposable totale de la contrepartie;**
- **veiller à ce que les employés des BEI soient conscients de la nécessité de signaler et de soumettre au ministère les Affidavits contenant l'un ou l'autre des facteurs considérés à risque élevé par le ministère.**

Réponse du ministère

Le ministère convient avec le vérificateur provincial qu'il n'y a pas beaucoup de cas où le prix de vente brut n'est pas imposable. Par conséquent, il convient qu'il serait utile d'apporter davantage de précisions à ce sujet et fournira du matériel informatif supplémentaire qui contiendra des directives plus précises pour éviter les erreurs courantes commises dans la déclaration de la valeur imposable de la contrepartie.

Dans l'environnement de l'enregistrement électronique en ligne à distance, il est impossible d'un point de vue logistique que des centaines de milliers de transactions électroniques s'accompagnent de documents papier supplémentaires. Par conséquent, il serait plus économique de mettre davantage l'accent sur la sensibilisation des contribuables et sur la sélection à des fins de vérification postérieure.

Le ministère révisera les instructions sur l'Affidavit pour définir de façon plus précise la valeur imposable de la contrepartie et étudiera l'Affidavit pour déterminer s'il est possible d'y apporter des améliorations.

À la lumière des données électroniques supplémentaires et compte tenu des capacités de sélection informatisée des vérifications auxquelles le ministère des Finances a maintenant accès, les exigences en matière de signalement dans les BEI changeront. Les employés du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises collaboreront avec ceux du ministère des Finances à la révision des processus et des interventions manuelles qui seraient nécessaires dans l'environnement électronique.

Formation et matériel informatif

Afin de faciliter la perception du juste montant des droits de cession immobilière par les BEI, le nouveau protocole d'entente conclu avec le MSCE exige, tout comme l'ancien, que le personnel du ministère se rende à intervalles réguliers dans les BEI pour fournir de la formation au personnel ainsi que des guides et des bulletins d'information, y compris des mises à jour. Au cours de notre dernière vérification, en 1998, nous avions relevé deux problèmes dans ce domaine :

- Le personnel du ministère ne s'était rendu dans aucun BEI ni n'avait dispensé aucune formation sur les droits de cession immobilière depuis un certain nombre d'années.
- Les guides de l'utilisateur sur les droits de cession immobilière ainsi que les guides et les bulletins d'information qui étaient à la disposition du personnel des BEI étaient souvent incomplets et n'avaient pas été mis à jour depuis longtemps.

Pour remédier à cette situation, le ministère a pris plusieurs mesures entre 2000 et 2002, dont celles-ci :

- Il a envoyé des fonctionnaires dans les 54 BEI pour donner de la formation aux employés et il leur a fourni des guides de l'utilisateur.
- Il a conçu un guide à l'intention des praticiens de l'immobilier pour aider les personnes concernées à remplir correctement les Affidavits.

Au cours de nos entrevues, le personnel des BEI s'est dit satisfait tant de la formation offerte par le ministère que des guides de l'utilisateur qu'il a élaborés. Nous croyons comprendre que le ministère prévoit de renvoyer des fonctionnaires dans chacun des BEI selon un cycle de trois ans pour fournir une formation et du matériel à jour, selon les besoins. Avant que le ministère ordonne ces visites, nous l'encourageons fortement à définir les aspects pour lesquels le personnel des BEI pourrait avoir besoin de directives supplémentaires, par exemple pour distinguer parmi les autres et transmettre les Affidavits comportant un risque élevé et pour calculer la valeur imposable.

APPLICATION DE LA LOI

Étendue de la vérification

Les activités du ministère en matière d'application de la loi répondent à deux objectifs : établir si des droits supplémentaires sont exigibles pour certaines transactions et encourager la conformité volontaire générale aux dispositions législatives en faisant comprendre aux contribuables que les renseignements qu'ils déclarent peuvent faire l'objet d'un suivi pour garantir qu'ils sont exacts et complets.

La Section des DCI procède à deux genres d'activités pour faire appliquer la loi : dans le cas des droits versés directement au ministère, elle effectue un examen obligatoire de tous les documents soumis; dans tous les autres cas, elle effectue une vérification discrétionnaire de transactions sélectionnées principalement d'après les Affidavits reçus de la SEFM et des BEI, et d'autres initiatives ciblées.

En réponse à la recommandation que nous avons formulée à la suite de notre vérification de 1998, à savoir augmenter de façon substantielle le nombre de vérifications, le ministère a indiqué qu'il affecterait des ressources supplémentaires à la vérification des droits de cession immobilière. Nous avons constaté que le nombre d'examens et de vérifications annuels était demeuré relativement stable, en moyenne, au cours des cinq dernières années, bien que le nombre d'enregistrements immobiliers ait augmenté du tiers depuis notre dernière vérification du programme en 1998.

Nous avons également remarqué que bien que les recettes tirées des droits de cession immobilière aient triplé au cours des neuf dernières années, les cotisations établies récemment à la suite des activités de vérification et d'examen ont diminué légèrement, en moyenne, comme on peut le voir dans le tableau suivant.

Recettes tirées des DCI et cotisations, 1995-1996 – 2003-2004

	Recettes tirées des DCI (en millions de $)	Cotisations (en millions de $)
1995-1996	335	3,8
1996-1997	444	6,6
1997-1998	544	8,5
1998-1999	470	3,1
1999-2000	565	12,5
2000-2001	642	10,9
2001-2002	665	5,0
2002-2003	814	3,8
2003-2004	1 milliard	3,5

Source des données : Ministère des Finances

Par ailleurs, notre examen des statistiques disponibles pour l'exercice 2001-2002 et les exercices ultérieurs révèle qu'il y a eu un nombre disproportionné de vérifications discrétionnaires des demandes de remboursement provenant des accédants à la propriété. Par exemple, pour l'exercice 2002-2003, 70 % des vérifications ont porté sur ce genre de demandes – alors que les vérifications sélectionnées en raison, par exemple, de l'existence possible de problèmes relativement à la valeur de la contrepartie, qui peuvent présenter un risque plus élevé et qui sont susceptibles de

donner des résultats plus payants, semblaient représenter moins de 12 % de l'ensemble des vérifications. Quant aux résultats des vérifications discrétionnaires menées au cours de l'exercice 2002-2003, nous avons constaté ce qui suit :

- Trente pour cent des vérifications des demandes de remboursement provenant d'accédants à la propriété ont donné lieu à l'établissement d'une cotisation moyenne de 1 570 $.
- En revanche, environ 70 % des autres vérifications ont donné lieu à l'établissement d'une cotisation moyenne d'environ 9 700 $.

Nous sommes donc arrivés à la conclusion que les vérifications effectuées par le ministère n'étaient pas suffisamment axées sur les risques de non-conformité et sur l'optimisation du recouvrement des droits non versés. Nous croyons comprendre que le ministère avait été incapable de vérifier un plus grand nombre des transactions plus importantes et plus complexes parce qu'il n'avait pas le personnel possédant les compétences et l'expérience nécessaires pour le faire.

Étant donné que la Section des DCI ne compte que 24 employés, nous reconnaissons que sa capacité d'améliorer l'étendue et l'efficacité de ses activités de vérification – en particulier pour les transactions plus complexes relatives aux cessions immobilières commerciales – peut être restreinte. Il serait donc prudent que le ministère analyse les coûts et les avantages associés à l'embauchage de personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour distinguer de manière efficace et vérifier un plus grand nombre de transactions à risque élevé.

Recommandation

Afin d'atteindre son objectif, soit déterminer si des droits supplémentaires sont exigibles et encourager la conformité volontaire générale aux dispositions législatives, le ministère doit faire appel à une approche davantage axée sur le risque pour la sélection des transactions de cession immobilière à soumettre à une vérification et fixer des objectifs raisonnables pour l'étendue des vérifications.

Pour améliorer l'efficacité des activités de vérification, le ministère doit évaluer les coûts et les avantages associés à l'embauchage de personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour distinguer et vérifier les transactions de cession immobilière à risque élevé.

Réponse du ministère

Depuis la conclusion, en août 2003, de l'entente avec Teranet pour obtenir l'accès aux données sur l'enregistrement immobilier électronique et sur les droits de cession immobilière, le ministère a mis au point un système d'analyse des données plus efficace pour soutenir les processus améliorés de sélection des vérifications. Grâce aux nouvelles données électroniques,

le ministère peut maintenant fixer des objectifs raisonnables pour l'étendue des vérifications et il adoptera une approche davantage axée sur le risque pour la sélection des transactions de cession immobilière à soumettre à un examen.

Le ministère a élaboré un plan d'évaluation des coûts et des avantages de l'embauchage de personnel supplémentaire.

Travail de vérification

Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avons fait remarquer que les dossiers de vérification, bien souvent, ne renfermaient pas de programmes de vérification documentés ni de listes de contrôle. Or, la présence de ces documents dans les dossiers donne l'assurance que tous les travaux de vérification nécessaires ont été exécutés. Nous étions donc heureux de constater cette année que les programmes et listes de contrôle d'usage avaient été employés dans la plupart des vérifications et qu'il y avait des indications que les travaux exécutés avaient été examinés et approuvés par un supérieur.

Remboursements et exemptions pour les accédants à la propriété

Les accédants à la propriété qui satisfont à certains critères sont admissibles à un remboursement ou à une exemption des droits de cession immobilière correspondant au montant des droits payés ou exigibles jusqu'à concurrence de 2 000 $. D'après les dossiers du ministère, la majorité des remboursements et des exemptions de droits réclamés dans près de 24 000 demandes reçues au cours de l'exercice 2002-2003 et représentant un montant total de 38 millions de dollars ont été accordés à des accédants à la propriété qui ont acheté un premier logement neuf. Dans environ 95 % des cas, le remboursement, ou l'exemption, est accordé à ces acheteurs au moment où ils enregistrent la cession immobilière dans un BEI ou par l'intermédiaire de Teranet.

Pour avoir droit à l'exemption, l'acheteur doit satisfaire aux critères suivants :

- Ni l'acheteur ni son conjoint ou partenaire de même sexe – pendant la période où cette personne était effectivement le conjoint ou le partenaire de même sexe de l'acheteur – ne doit avoir été propriétaire d'un logement où que ce soit dans le monde.
- L'acheteur a acquis un logement neuf.
- L'acheteur occupe le logement à titre de résidence principale au plus tard neuf mois après la date de la cession immobilière ou de l'octroi de l'acte ou du titre.

L'examen d'un certain nombre de vérifications de remboursements accordés à des accédants à la propriété nous a permis de constater que pour beaucoup d'entre elles on n'avait pas établi l'admissibilité des accédants aux exemptions.

Nous avons également constaté que dans tous les cas où une exemption est accordée, une copie papier de l'Affidavit sur le remboursement des droits de cession immobilière est transmise au ministère aux fins de consignation dans sa base de données relative aux Affidavits sur le remboursement. La sélection des transactions à soumettre à un examen ou à une vérification se fait à partir de cette base de données.

Si l'information sur l'exemption ou le remboursement n'est pas consignée pour une raison ou une autre dans la base de données, dans bien des cas la transaction connexe ne sera pas soumise à la sélection des vérifications ou à un examen et ne figurera pas dans les statistiques du ministère sur le nombre total et le montant des remboursements et exemptions demandés. Les préoccupations à l'égard du degré de complétude des renseignements contenus dans la base de données ont incité les gestionnaires du programme à demander que les services de vérification interne fassent enquête sur la question. L'examen des dossiers de vérification interne du ministère des Finances nous a permis de constater, pour le mois d'août 2002, que 402 (soit 22 %) des 1 858 exemptions demandées par l'intermédiaire de Teranet étaient introuvables dans la base de données. En février 2004, le ministère a indiqué que 231 de ces 402 exemptions n'étaient toujours pas consignées dans la base de données. Lorsque le ministère obtiendra l'accès aux données d'enregistrement des biens immeubles sur Teranet, il sera possible de repérer ce genre d'exemption de façon relativement économique.

Recommandation

Pour faire en sorte que les remboursements et les exemptions destinés aux accédants à la propriété soient accordés uniquement aux acheteurs admissibles et que toutes les transactions comportant un remboursement ou une exemption soient consignées à des fins de vérification ou d'examen éventuels, le ministère doit veiller à ce que :

- **les vérifications des demandes provenant des accédants à la propriété établissent l'admissibilité de ceux-ci à un remboursement ou à une exemption;**
- **tous les renseignements sur les remboursements et les exemptions demandés soient consignés dans la base de données relative aux Affidavits sur le remboursement.**

Réponse du ministère

Les normes de documentation des dossiers de vérification seront renforcées pour garantir que les résultats de la vérification des critères d'admissibilité sont consignés de façon précise, le cas échéant.

Le ministère dispose de processus manuels pour se procurer les affidavits manquants auprès des contribuables ou de leurs avocats et pour entrer tous les renseignements pertinents dans une base de données. En apportant des améliorations aux données et à la technologie, il sera possible d'utiliser des moyens électroniques pour s'assurer que toutes les données sont consignées.

VÉRIFICATIONS DE TERANET ET DES BUREAUX D'ENREGISTREMENT IMMOBILIER

Comme nous l'avons mentionné précédemment, 97 % des droits de cession immobilière sont perçus soit par Teranet (par transfert électronique) soit par les BEI (de façon manuelle principalement).

En ce qui a trait aux droits de cession immobilière perçus par Teranet, une entente conclue entre le ministère et Teranet en date du 1er août 2003 comprend la disposition suivante :

> [Traduction]
> Teranet peut être soumise à une vérification individuelle du [ministère des Finances] et du vérificateur provincial, moyennant préavis raisonnable, aux fins de vérifier ses systèmes, ses données et ses processus ayant trait à la perception des droits et taxes, à la vérification, au stockage et à l'utilisation des données concernant les droits de cession immobilière et la taxe de vente au détail. Les systèmes et processus financiers reliés à la perception, à la comptabilisation et au versement des droits et taxes sont inclus dans ces vérifications.

À la fin de notre travail de vérification sur place, nous avons remarqué qu'aucune vérification n'avait été effectuée dans le cadre de cette entente.

Les Directions de la vérification interne du ministère des Finances et du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) avaient effectué des vérifications chez Teranet avant la conclusion de l'entente du 1er août 2003. Or, si ce travail de vérification avait pu apporter un degré de certitude, il n'avait toutefois pas permis de vérifier si le ministère des Finances recevait toutes les recettes qui lui étaient dues, car les vérificateurs n'avaient pas accès à l'ensemble des données, des systèmes et des processus de Teranet. À ce propos, nous avons reçu du MSCE en mars 2004 un rapport de vérification interne sur Teranet remontant à novembre 2003. La conclusion et les constatations générales de ce rapport comprenaient ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous sommes arrivés à la conclusion que sans accès direct au système Teranet, la responsabilité financière présentait des faiblesses et que les ministères (le MSCE [et le ministère des Finances]) couraient peut-être un risque financier. Le personnel ministériel ne fait aucune vérification indépendante pour s'assurer de l'exactitude des données émanant de Teranet. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si le montant net

des recettes que recevaient les ministères reflétait fidèlement la situation. Nous recommandons que la vérification interne ou un comptable indépendant effectue une vérification annuelle du système Teranet. De plus, les trois ministères (le MSCE, [le ministère des Finances] et le Bureau des services communs) devraient convenir de désigner un ministère responsable d'effectuer un rapprochement des rapports reçus de Teranet pour garantir l'exactitude des données financières traitées.

En ce qui a trait aux recettes perçues par les BEI, une entente conclue entre le ministère des Finances et le MSCE stipule ce qui suit :

> [Traduction]
> Le MSCE fera des vérifications périodiques sur place des BEI pour s'assurer qu'ils observent les procédures établies. De plus, un échantillon représentatif d'écritures de journal sera examiné pour garantir que [les droits de cession immobilière] perçus par les bureaux soumis à la vérification ont été remis à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac. Les détails des résultats des vérifications des BEI faites par le MSCE seront communiqués à la Direction des services de vérification [du ministère des Finances] sur demande. [Le ministère] acceptera les conclusions de la vérification du MSCE.

D'après nos entretiens avec le personnel de vérification interne du MSCE, la vérification de chacun des BEI a lieu une fois tous les 10 ou 11 ans. Nous avons par ailleurs constaté que si la vérification interne du MSCE avait publié quatre rapports de vérification de BEI au cours de l'exercice 2002-2003, aucun de ces rapports n'avait été demandé par le ministère des Finances ou ne lui avait été transmis. De plus, notre examen des rapports a révélé qu'ils ne donnaient aucune assurance précise quant à la complétude et à l'exactitude des droits de cession immobilière perçus par les BEI. En fait, l'un des rapports laissait entendre que le BEI devait améliorer ses procédures pour s'acquitter de ses obligations aux termes du protocole d'entente conclu avec le ministère.

Recommandation

Pour garantir que tous les droits de cession immobilière perçus par Teranet et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) sont versés au Trésor du ministère, le ministère doit veiller à ce que :

- **le système Teranet soit soumis tous les ans à une vérification indépendante et à ce que toutes les lacunes ou erreurs ayant trait à la soumission et à la déclaration des droits de cession immobilière au ministère soient repérées et corrigées en temps opportun;**
- **le risque associé au fait de vérifier chacun des BEI une fois tous les 10 ou 11 ans seulement soit reconsidéré et à ce que les vérifications, une fois terminées, fassent l'objet d'un rapport au ministère et soient examinées pour déterminer si elles donnent un degré d'assurance suffisant que les BEI ont perçu et transmis le juste montant de droits.**

Réponse du ministère

Le ministère est conscient de la nécessité d'exercer une surveillance du rôle tenu par Teranet dans l'administration des droits de cession immobilière. Par conséquent, la vérification interne du ministère des Finances a effectué, en juin 2003, une vérification qui comprenait un examen de la perception, du rapprochement et de la déclaration des droits de cession immobilière dans le système Teranet. L'étendue de la vérification était limitée à ce moment-là par le fait que le ministère n'était pas autorisé à accéder à l'ensemble des données, des systèmes et des processus de Teranet.

Depuis la dernière vérification menée en 2003, le ministère a conclu une entente avec Teranet visant à autoriser la vérification des systèmes, des données et des processus de Teranet relativement à la perception des droits. Le système Teranet sera soumis à des vérifications indépendantes sur une base régulière. On remédiera aux faiblesses relevées, le cas échéant, dans les plus brefs délais.

Tous les efforts possibles sont déployés afin de soumettre tous les bureaux d'enregistrement à une vérification en temps opportun, mais les ressources et les priorités dans le domaine de la vérification entravent ces efforts. Le plan de vérification actuel des bureaux est axé sur les éléments à risque élevé d'après une liste de facteurs de risque critiques. Douze bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) ont été sélectionnés en vue d'une vérification en 2004-2005.

Le ministère collaborera avec la Direction de l'enregistrement immobilier du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises pour obtenir des commentaires et des recommandations relativement à la perception des droits de cession immobilière d'après les rapports de vérification des BEI.

INFORMATION DE GESTION

La gestion et l'évaluation de l'efficacité du Programme des droits de cession immobilière exigent que l'on dispose de renseignements exacts et suffisamment détaillés. Voici des exemples de renseignements qui faciliteraient l'administration et l'évaluation du programme par la direction :

- le nombre total de cessions immobilières exécutées, réparties en différentes catégories, par exemple cessions impliquant des promoteurs, des biens immobiliers commerciaux, des biens immobiliers de revente, des logements neufs et ainsi de suite, ceci étant accompagné de renseignements détaillés;
- des renseignements détaillés sur les valeurs des contreparties de toutes les cessions immobilières exécutées, réparties en différentes catégories, par exemple celles se situant dans certaines fourchettes monétaires;

- le nombre total d'enregistrements de cessions immobilières pour lesquelles des demandes de remboursement ou d'exemption ont été soumises par des accédants à la propriété, ceci étant accompagné de renseignements détaillés.

À l'époque de notre *Rapport annuel 1998*, 95 % des droits de cession immobilière versés étaient perçus – en général manuellement – par les BEI. Dans bien des cas, il était impossible que le ministère puisse recueillir et analyser une si grande quantité de documents pour obtenir les renseignements nécessaires à la gestion et à l'évaluation du programme. En fait, les copies papier des Affidavits qui répondaient à certains critères constituaient les seuls renseignements qu'il recevait. Il lui était donc plus difficile à ce moment-là d'assurer une gestion et une évaluation efficaces du programme.

Toutefois, au moment de notre vérification actuelle, 75 % des droits de cession immobilière sont perçus par l'intermédiaire de Teranet et ce pourcentage devrait continuer d'augmenter au cours des prochaines années. Il s'ensuit qu'une quantité importante de renseignements est conservée électroniquement dans une source centralisée.

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le ministère n'a actuellement accès qu'aux renseignements de Teranet sur les enregistrements des biens immeubles *individuels*. La direction du ministère était consciente depuis un bon moment qu'il lui fallait obtenir des renseignements supplémentaires de nature récapitulative pour mieux gérer et évaluer l'efficacité du programme. En août 2003, le ministère a donc conclu une entente pour obtenir ces renseignements de Teranet moyennant des frais de programmation ponctuels de 75 000 $ et des frais annuels permanents de 31 000 $. Vers la fin de notre vérification en avril 2004, Teranet s'employait à développer le logiciel d'extraction nécessaire, et le ministère prévoyait de disposer de données récapitulatives à l'automne 2004.

Les renseignements récapitulatifs sur le nombre, le type et la valeur des transactions sont essentiels à la direction pour assurer une surveillance efficace; par conséquent, nous ferons un suivi dans deux ans sur l'accès du ministère à ces renseignements et sur l'utilisation qu'il en fait.

DÉBITEURS

Tous les débiteurs relatifs aux droits de cession immobilière qui demeurent impayés pendant plus de 45 jours sont transmis à la Direction de la perception et de l'observation fiscale du ministère. En date du 30 septembre 2003, 240 comptes représentant une somme de 48 millions de dollars en droits de cession immobilière impayés étaient toujours en souffrance à la Direction. La majorité de ces comptes étaient impayés depuis plus de 90 jours.

Sur les débiteurs impayés de 48 millions de dollars, dont beaucoup faisaient l'objet d'une opposition ou d'un appel, le paiement d'une somme de 27 millions de dollars

– se rapportant principalement à la cession de biens-fonds à quatre administrations aéroportuaires vers la fin des années 1990 – avait été reporté par décret; un montant de 14,4 millions de dollars était garanti par des instruments tels qu'une lettre de crédit ou une garantie personnelle; enfin, un montant de 6,2 millions de dollars était protégé par des privilèges ou des brefs enregistrés sur les biens du contribuable. Donc, un solde d'environ 400 000 $ seulement n'était pas protégé par une garantie, un privilège ou un bref. Compte tenu du petit montant à risque, nous n'avons pas fait de vérification détaillée de ce domaine.

OPPOSITIONS ET APPELS

La *Loi sur les droits de cession immobilière* permet à toute personne qui s'oppose à un avis de cotisation de droits exigibles délivré par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac de déposer une opposition auprès de la Direction des appels en matière fiscale dans les 180 jours suivant la réception de l'avis de cotisation, d'un avis de décision ou d'une déclaration de rejet. Si la décision rendue ensuite par la Direction des appels en matière fiscale ne satisfait pas la personne concernée, celle-ci peut interjeter appel – dans les 90 jours suivant la réception de l'avis de la décision – devant la Cour supérieure de justice pour faire infirmer la décision. La Direction des services juridiques du ministère traite les cas portés en appel. La Direction des appels en matière fiscale a déclaré que 53 oppositions déposées par des contribuables étaient en cours d'examen en date du 30 septembre 2003. À cette même date, 71 cas étaient en appel devant la Cour supérieure de justice.

Pour les contribuables, une résolution rapide des oppositions et des appels est de la plus haute importance. La direction du ministère nous a informés que chaque agent avait la responsabilité d'effectuer un suivi des dossiers d'opposition qui lui étaient confiés et de les tenir à jour. Toutefois, le ministère n'avait fixé aucun délai pour les mesures de suivi et les décisions subséquentes. L'examen d'un échantillon des dossiers d'opposition nous a permis de constater que le temps écoulé entre les mesures de suivi était très long. Dans plusieurs cas, il s'était écoulé près de trois ans entre les suivis téléphoniques et rien n'indiquait dans les dossiers que d'autres mesures de suivi auraient été prises entre-temps.

Nous avons également constaté que 37 cas portés en appel depuis plus de cinq ans n'avaient toujours pas été résolus. En examinant un échantillon des dossiers d'appel, nous n'avons trouvé aucune indication que la Direction des appels en matière fiscale aurait effectué un suivi auprès de la Direction des services juridiques pour connaître l'état d'avancement des appels.

Nous avons aussi remarqué que les statistiques que le ministère préparait à l'intention du Conseil de gestion du gouvernement pour montrer l'efficacité de l'établissement des cotisations de droits de cession immobilière n'étaient pas une mesure adéquate de la performance de la Section des DCI. Le ministère mesurait l'efficacité comme suit :

tout d'abord, il soustrayait du nombre total de nouveaux avis de cotisation délivrés dans l'année en cours le nombre d'oppositions qui, au cours de cette même année, avaient donné lieu à une modification de la cotisation établie; ensuite, il divisait ce nombre par le nombre total de nouveaux avis de cotisation délivrés au cours de l'année en question. Or, puisque la plupart des nouveaux avis de cotisation n'auraient pas fait l'objet d'une opposition ou d'un appel – et n'auraient certainement pas été réglés – cette hypothèse ne tient pas. Il faut plutôt que chaque opposition ou appel fasse l'objet d'un suivi jusqu'à son résultat final (ce que le ministère ne fait pas actuellement) et que les résultats soient reportés dans les statistiques sur les cotisations qui s'appliquent à l'année au cours de laquelle l'opposition a été déposée ou l'appel interjeté. Le ministère a admis que les statistiques transmises au Conseil de gestion du gouvernement ne peuvent être la vraie mesure de l'efficacité et nous a informés qu'il s'employait à réviser les statistiques qu'il communiquera.

Recommandation

Pour accélérer la résolution des oppositions, le ministère doit :

- **mettre au point un système de signalement pour repérer les dossiers dans lesquels aucune mesure n'a été prise récemment;**
- **faire un suivi auprès des agents concernés pour connaître les raisons des retards dans la prise de mesures;**
- **déterminer les mesures à prendre pour accélérer le règlement des dossiers.**

Réponse du ministère

Les activités relatives à l'examen des dossiers d'opposition sont consignées dans le système des appels en matière fiscale de l'Ontario. Le ministère convient que le système devrait contenir suffisamment de renseignements pour montrer que des mesures sont prises en temps voulu. Le système sera programmé pour signaler au gestionnaire les comptes à examiner quand aucune mesure n'a été consignée pour un compte depuis six mois. Le gestionnaire déterminera les mesures à prendre pour accélérer le règlement du dossier et s'assurera de consigner ces mesures dans le système.

Les dossiers sont transmis à la Direction des services juridiques quand les contribuables font appel en vertu des dispositions de la loi. Une fois que la Direction des services juridiques a déposé une réponse à l'appel au nom du ministère, l'affaire devient une action civile à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. La poursuite de l'affaire dépend du contribuable qui a fait appel.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE

3.07–Services communautaires

CONTEXTE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le ministère), par l'entremise de sa Division de la santé communautaire, verse des paiements de transfert à 42 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et à quelque 850 organismes de services communautaires de soutien (SCS) pour la prestation de services communautaires. Ces fonds permettent d'offrir des services professionnels, de ménage et d'appoint à domicile aux personnes qui devraient autrement être admises dans des hôpitaux ou établissements de soins de longue durée ou y prolonger leur séjour. Ils aident également des personnes âgées fragiles et des personnes handicapées à vivre chez elles de la manière la plus autonome possible.

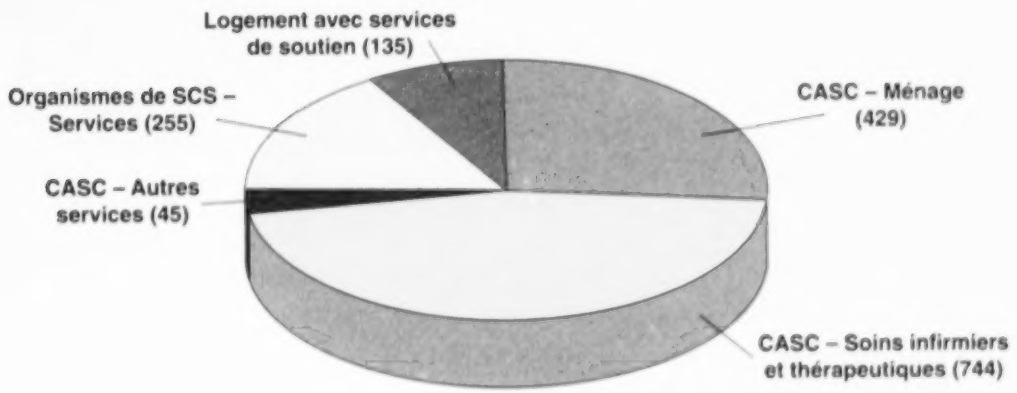
Exemples de services communautaires financés par le ministère

Services offerts par l'intermédiaire des CASC et achetés au nom des bénéficiaires	Services offerts par l'intermédiaire des organismes de SCS et dont ceux-ci assurent la prestation
• Services professionnels – soins infirmiers – ergothérapie – physiothérapie – travail social	• logement avec services de soutien • Popote roulante • transport • entretien ménager et réparations • visites amicales • contrôles de sécurité
• Services de ménage – nettoyage – lessive – courses, opérations bancaires, règlement des factures – préparation des repas	
• Services de soutien à la personne – aide à l'accomplissement des activités de la vie quotidienne, par exemple l'hygiène personnelle	

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

En 2003-2004, le ministère a transféré environ 1,6 milliard de dollars à des CASC et des organismes de SCS. La dernière fois que nous avons vérifié ce programme, en 1997-1998, le financement s'élevait à 1,2 milliard de dollars.

Dépenses en services communautaires, 2003-2004
(en millions de dollars)



Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

La prestation des services communautaires est régie par la *Loi sur les soins de longue durée* et la *Loi sur l'assurance-santé*. La *Loi de 2001 sur les sociétés d'accès aux soins communautaires* a transformé les CASC, qui étaient auparavant des sociétés sans but lucratif administrées par des conseils indépendants nommés par la collectivité, en sociétés de droit public administrées par des conseils dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les exigences administratives, financières et de communication que les CASC et les organismes de SCS sont tenus de respecter sont énoncées dans des protocoles d'entente et des ententes de services conclus entre chaque CASC ou organisme de SCS et le ministère.

C'est à la Direction des centres d'accès aux soins communautaires de la Division de la santé communautaire du ministère qu'il incombe de prendre les décisions relatives au financement et à la répartition des ressources, de déterminer les orientations stratégiques et de mettre en œuvre les initiatives de réforme des services communautaires. Les sept bureaux régionaux, quant à eux, sont chargés d'administrer les programmes et d'affecter les fonds aux CASC et aux organismes de SCS conformément aux politiques du ministère et aux lois applicables.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification des programmes de services communautaires financés par paiements de transfert visait à déterminer si le ministère avait mis en place les procédures requises pour lui permettre de s'assurer que les services fournis par les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services communautaires de soutien répondaient à ses attentes de manière rentable.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Les critères utilisés pour atteindre les objectifs de notre vérification ont fait l'objet de discussions avec la haute direction du ministère et celle-ci les a acceptés.

La vérification englobait l'examen et l'analyse des données pertinentes mises à notre disposition par la Direction des CASC du ministère, trois de ses sept bureaux régionaux et le Bureau du Projet de réaménagement des soins de longue durée, ainsi que des discussions avec le personnel concerné. Nous avons également interrogé d'autres administrations et rencontré des chercheurs et des experts dans le domaine des services communautaires, de même que des représentants de l'Ontario Home Health Care Providers' Association, de l'Ontario Association of Community Care Access Centres et de l'Ontario Community Support Association.

Nous avons jeté un coup d'œil aux activités du Service de vérification interne du ministère et constaté qu'il n'avait pas effectué, dans le domaine de la prestation des services communautaires, des vérifications ou examens récents se répercutant sur la portée de notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Le ministère a reconnu qu'il devait améliorer ses procédures pour mieux s'assurer que les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et les organismes de services communautaires de soutien (SCS) répondent à ses attentes de manière rentable. Par exemple, il était en train de mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la responsabilisation, l'uniformité et la coordination des CASC, dont un protocole d'entente normalisé, un modèle de plan d'activités annuel pour les CASC, ainsi qu'une ébauche de manuel de politiques à leur intention.

Bien qu'il y ait eu des progrès, nous reprenons dans ce rapport certaines des préoccupations soulevées dans notre *Rapport annuel 1998*. Ce rapport faisait

notamment état de la nécessité d'une formule de financement davantage axée sur les besoins évalués, de mesures permettant de démontrer que les clients reçoivent effectivement des soins de qualité, et d'un système de collecte de données sur les services fournis et les coûts engagés au niveau de chaque client. Au cours de la présente vérification, nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La formule utilisée par le ministère pour déterminer le niveau de financement à offrir aux CASC et aux organismes de SCS ne permet toujours pas d'évaluer les besoins en services ou d'assurer un accès équitable aux services à l'échelle de la province. Un examen indépendant de la formule de financement révélait que le ministère n'avait pas pleinement tenu compte des écarts substantiels entre différentes régions de la province en ce qui concerne les besoins en soins à domicile et que certains CASC recevaient beaucoup plus ou beaucoup moins d'argent que si les niveaux de service étaient appliqués de façon uniforme dans tout l'Ontario.
- Entre 2001-2002 et 2002-2003, période durant laquelle on a maintenu le financement des CASC aux niveaux de 2000-2001, le nombre de visites pour soins infirmiers a diminué de 22 % et le nombre d'heures de ménage, de 30 %. Le ministère n'avait pas formellement évalué l'impact d'une si forte baisse sur les bénéficiaires ou sur d'autres volets du régime de soins de santé (par exemple, un besoin accru de soins hospitaliers).
- Le ministère n'avait pas encore élaboré de normes de service afin de déterminer si les services communautaires étaient fournis aux niveaux prévus et de manière uniforme, équitable et rentable dans toute la province.
- Un outil d'évaluation standard à l'intention de tous les CASC de la province, devant aider à uniformiser l'évaluation des besoins des clients, était en voie de mise en œuvre.
- Le ministère devait accroître ses efforts afin d'évaluer la qualité des soins prodigués aux bénéficiaires et de vérifier la conformité aux lois et à ses normes.
- Le ministère a reconnu en 1998 que l'élaboration d'un nouveau système d'information était une priorité élevée. Malgré les progrès réalisés, l'information requise pour surveiller et gérer efficacement les services communautaires, comme les données sur les services fournis à chaque client et les coûts connexes, n'était pas encore disponible.
- En réponse à notre recommandation de 1998 – que les CASC vérifient si les personnes demandant des services sont titulaires d'une carte valide du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (carte Santé) –, le ministère a mis en œuvre un système de vérification par téléphone. Cependant, bien que plus de 250 000 personnes aient bénéficié des services de 25 des 42 CASC au cours de la période biennale ayant suivi la mise en œuvre, moins de 1 000 numéros de carte Santé ont été validés par le nouveau système.

Nous avons eu des discussions avec le ministère et lui avons recommandé des améliorations. Celui-ci a répondu qu'il faisait des progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

FINANCEMENT DES PROGRAMMES

Financement basé sur les besoins cernés

Les besoins en services communautaires des différentes régions de la province varient selon les autres services disponibles et les caractéristiques démographiques de chaque région – par exemple, le nombre d'aînés et de personnes handicapées et leur âge, la gravité des invalidités et le niveau de soutien offert par la famille et les amis.

Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous faisions remarquer qu'en 1994-1995, le ministère avait introduit une formule de répartition des nouveaux fonds entre différentes régions de la province. Il avait alors reconnu que beaucoup de régions recevaient moins que leur part équitable des fonds existants, tandis que d'autres recevaient beaucoup plus. Afin d'assurer l'équité du financement et de l'accès aux services en fonction des besoins, nous avions alors recommandé au ministère de s'assurer que sa formule de financement tenait compte des besoins de services, des changements démographiques permanents et des changements dans le système des soins de santé. Le ministère avait indiqué qu'il continuerait de s'efforcer « d'éliminer les injustices relatives au financement et les différences de niveaux de service » entre les régions et qu'il examinerait et validerait régulièrement l'efficacité de la formule de financement.

En juin 2002, un comité d'étude du financement des services communautaires, où divers intervenants étaient représentés, a chargé un organisme de recherche d'évaluer la formule en vigueur et de recommander les améliorations possibles. Les chercheurs ont proposé une formule de financement tenant compte de l'état de santé et des caractéristiques sociodémographiques de la population desservie par chaque centre d'accès aux soins communautaires (CASC).

En 2003, l'organisme de recherche a déclaré que, selon l'information contenue dans une enquête sur la santé réalisée en 1996-1997, il y avait des écarts substantiels entre les besoins estimatifs de chaque CASC et les niveaux de financement existants. Selon la formule employée par les chercheurs, en 1999-2000, 20 des 43 régions desservies par des CASC recevaient un financement dépassant leurs besoins de plus de 10 %, tandis que 15 autres étaient sous-financées dans une proportion supérieure à 10 %.

Par exemple, les chercheurs estimaient qu'un CASC qui avait reçu 101 $ par personne en 1999-2000 aurait dû recevoir 317 $, tandis qu'un autre aurait dû recevoir 56 $ plutôt que 111 $ par personne. Les chercheurs ont également recommandé au ministère de mettre leur analyse à jour en utilisant les dernières données sur le recours aux soins à domicile ainsi que les données plus récentes de l'enquête sur la santé. Le comité d'étude du financement des services communautaires a approuvé les résultats de la recherche, mais nous croyons comprendre que l'analyse des chercheurs n'a pas été mise à jour et que le ministère n'a pas encore déterminé la meilleure façon de procéder pour répartir les fonds en se basant principalement sur les besoins de chaque région.

Un inconvénient de la formule de financement actuelle et de celle des chercheurs est qu'elles utilisent toutes deux les données sur les services offerts par les CASC pour répartir les fonds alloués aux services communautaires de soutien. Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avions souligné que la formule de financement ne tenait pas compte de la division des fonds entre les CASC et les organismes de services communautaires de soutien (SCS). À cette époque, la proportion des fonds alloués aux deux groupes variait sensiblement entre différentes régions de la province. Étant donné que les services fournis par les CASC et ceux offerts par les organismes de SCS (comme l'aide au transport et la Popote roulante) répondent souvent à des besoins différents et ne sont pas interchangeables, des écarts prononcés peuvent indiquer de plus grandes iniquités que celles indiquées par la formule en ce qui concerne l'accès à certains services entre différentes régions de la province. Par exemple, dans une des régions, le CASC a reçu 69 % du financement tandis que, dans une autre région, le CASC en a reçu 90 %, le reste des fonds allant aux organismes de SCS. En réponse à une recommandation figurant dans notre *Rapport annuel 1998*, le ministère a affirmé qu'il s'occupait de « régler les principales différences dans le partage local des fonds » entre les CASC et les organismes de SCS. Au moment de la présente vérification, il y avait encore d'importantes différences entre les régions dans la proportion du financement allouée aux CASC et aux organismes de SCS.

Recommandation

Pour que les gens ayant des besoins semblables mais vivant dans différentes régions de la province puissent jouir d'un accès équitable à un niveau semblable de services communautaires, le ministère doit s'assurer que :

- **les fonds sont répartis en fonction des besoins évalués à l'aide de données à jour;**
- **la formule de répartition des fonds régionaux entre les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services communautaires de soutien tient compte des différents types de services requis.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation et a modifié sa méthodologie de financement de manière à atteindre les objectifs. La formule de financement a été révisée (en juin 2004) afin d'assurer l'équité de la répartition des fonds, par personne, entre les régions pour 2004-2005. La formule modifiée de financement équitable tient compte des facteurs permettant de déterminer les besoins relatifs de la population – par exemple, la taille de la population, l'âge, le sexe, la ruralité et les niveaux de services requis par les personnes qui doivent recevoir des soins à domicile après une hospitalisation.

En outre, les plus récentes données du Système ontarien d'administration des soins à domicile, qui comprennent les données de 2003-2004 sur l'utilisation et la population, ont été utilisées dans la plus récente répartition du financement pour 2004-2005.

Mesures de compression des coûts – CASC

Entre 1997-1998 et 2000-2001, les CASC ont enregistré des déficits totalisant quelque 118 millions de dollars, que le ministère a fini par éponger. En mai 2001, le ministère a informé les CASC que le financement pour l'exercice 2001-2002 serait maintenu aux niveaux de 2000-2001. Les CASC ont répondu que cela les obligerait à réduire leurs services pour compenser les hausses de tarif prévues dans les contrats de leurs fournisseurs de services. Un CASC a fait remarqué que, par suite d'un appel d'offres concurrentiel, il faisait face à une augmentation de 48 % du coût de chaque visite pour soins infirmiers pour la durée de son contrat avec le fournisseur de services.

Afin d'aider les CASC à équilibrer leurs budgets, le ministère leur a remis des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies uniformes et appropriées de compression des coûts. Ses bureaux régionaux ont souligné que les efforts de compression des coûts devaient reposer sur l'évaluation des besoins de chaque client et être conformes aux lois et aux politiques du ministère. La *Loi sur les soins de longue durée* exige des organismes qu'ils élaborent un plan de service pour chacun de leurs clients. Si un service n'est pas immédiatement disponible, le client devrait être inscrit sur une liste d'attente pour ce service. Une fois que le plan est approuvé et que le client commence à recevoir les services, rien n'est prévu pour réviser le plan en cas de compressions financières. La *Loi* ne permet les révisions qu'en cas de changement des besoins individuels.

En examinant la correspondance régionale, nous avons remarqué que plusieurs des stratégies proposées semblaient contredire les lignes directrices du ministère. Par exemple, bien que celles-ci interdisent les réductions arbitraires de services, plusieurs CASC proposaient des initiatives prévoyant des réductions générales. Nous avons

remarqué qu'entre 2000-2001 et 2002-2003, le nombre d'heures de ménage et de visites pour soins infirmiers avait diminué de 30 % et 22 % respectivement. Le ministère a indiqué qu'il avait analysé l'impact de ces décisions en examinant les soumissions au conseil d'examen et d'appel des services de santé. Cependant, cela n'a pas été suffisant pour déterminer l'impact des réductions sur les bénéficiaires des services communautaires ou sur d'autres composantes du régime de soins de santé, comme les établissements de soins de longue durée et les hôpitaux. L'envergure de ces réductions exigeait un suivi plus formel de la part du ministère.

Recommandation

Pour qu'il soit possible d'évaluer l'impact des futures stratégies de compression des coûts ou d'amélioration adoptées par les centres d'accès aux soins communautaires, le ministère doit :

- **surveiller l'envergure des changements apportés aux services individuels afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux lois et à ses lignes directrices;**
- **évaluer formellement l'impact des grandes initiatives de compression des coûts sur les bénéficiaires et sur d'autres composantes du régime de soins de santé.**

Réponse du ministère

En 2003-2004, le ministère a informé les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) que les décisions relatives à la réduction des services ne pouvaient être basées que sur une ré valuation appropriée des besoins des clients. Dans l'avenir, des outils et calendriers communs de ré valuation périodique aideront les CASC à offrir des services appropriés à leurs clients.

Listes d'attente

Des listes d'attente tenues à jour et faisant l'objet d'un suivi adéquat sont une des sources d'information pouvant aider le ministère à déterminer si l'accès aux services est équitable. Le ministère a toutefois restreint l'information sur les listes et les périodes d'attente. L'information que le ministère a reçue des CASC était plus récente, mais son uniformité et son exactitude laissaient à désirer.

La *Loi sur les soins de longue durée* autorise le ministre à réglementer les listes d'attente et le classement des demandeurs de services. Cependant, au moment de notre vérification, il n'y avait pas de règlements en place sur ces points, et le ministère n'avait pas de lignes directrices détaillées sur la gestion des listes d'attente pour tous les CASC. Étant donné le manque d'uniformité possible entre les CASC parce que chacun d'eux établit ses propres critères de placement sur les listes d'attente,

l'information fournie au ministère n'est pas nécessairement comparable. Par exemple, un bureau régional indiquait, dans sa correspondance avec un CASC, qu'un client ne devait être inscrit sur une liste d'attente que si le service pouvait être fourni après une ou deux semaines; sinon, il ne devait pas figurer sur la liste. Cette approche risque d'entraîner une sous-estimation importante du nombre de personnes ayant besoin d'un service donné.

Il arrivait périodiquement au ministère d'établir un tableau récapitulatif des listes d'attente, mais il n'y avait pas d'information relative au temps d'attente sur les listes existantes ou antérieures, ou aux périodes d'attente moyennes pour chaque type de service dans le passé. Selon l'information recueillie par le ministère, certaines régions comptaient, au 31 mars 2003, un nombre important de personnes en attente de services de physiothérapie, d'ergothérapie et d'orthophonie.

Listes d'attente régionales par type de service au 31 mars 2003

Type de service	Région							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
ménage	17	0	0	31	9	37	0	**94**
soins infirmiers	0	0	0	50	1	57	0	**108**
physiothérapie	121	157	415	666	423	197	51	**2 030**
ergothérapie	1 596	350	1 910	705	1 115	395	131	**6 202**
travail social	92	3	90	63	52	18	11	**329**
orthophonie	1 176	552	1 379	269	852	132	239	**4 599**
diététique	44	7	44	73	47	34	2	**251**
Nombre total de personnes inscrites sur des listes d'attente	**3 046**	**1 069**	**3 838**	**1 857**	**2 499**	**870**	**434**	**13 613**

Source des données : Système de services communautaires du MSSLD – 31 mars 2003

Nous avons examiné les listes d'attente pour les services des CASC au cours des deux années précédentes et découvert des tendances marquées. Nous avons également noté que, dans certaines régions, la liste d'attente était principalement le fait d'un ou deux CASC. Ainsi, les difficultés d'accès pourraient ne pas s'appliquer à toute la région. Par exemple, dans une région, un des quatre CASC était responsable de 45 % de la liste d'attente régionale. Nous croyons que des renseignements fiables de ce genre seraient extrêmement utiles au ministère dans le cadre de son processus de répartition du financement, à l'échelle régionale et entre les CASC de chaque région.

Recommandation

Pour que l'accès aux services communautaires soit équitable à l'échelle de la province, le ministère doit :

- **établir des politiques et procédures uniformes sur la tenue des listes d'attente;**
- **recueillir et analyser les données sur les listes et les périodes d'attente et utiliser cette information dans le cadre de son processus de répartition du financement.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à ces commentaires et a réalisé d'importants progrès dans la mise en œuvre de la recommandation.

En 2003-2004, le ministère a commencé à élaborer des politiques et procédures sur la tenue des listes d'attente, qui ont été communiquées aux centres d'accès aux soins communautaires par l'entremise des bureaux régionaux. Il a recueilli des renseignements sur les listes d'attente et les a utilisés pour fournir un financement ponctuel.

Acquisition de services par les centres d'accès aux soins communautaires

En 1996, le ministre alors en poste a annoncé que les CASC seraient tenus d'acquérir des services de soins infirmiers, de ménage, de soutien à la personne et autres par le biais d'un processus concurrentiel basé sur la meilleure qualité au prix le plus avantageux. Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous recommandions au ministère d'évaluer la mise en œuvre du processus concurrentiel, en plus d'élaborer et d'appliquer des méthodes normalisées dont les CASC pourraient se servir pour déterminer si les soumissionnaires retenus honorent leurs engagements relatifs à la qualité du service.

Au cours de la présente vérification, nous avons découvert que le ministère n'avait pas encore mis au point les processus nécessaires pour déterminer si les exigences relatives à la qualité des services stipulées dans les demandes de propositions étaient respectées, ce qui l'aiderait à comparer la qualité des services et la rentabilité des processus des différents CASC. Nous avons toutefois noté qu'on avait, avec la participation du ministère, entrepris des études indépendantes pour évaluer l'impact du processus concurrentiel sur la qualité des services communautaires de soins infirmiers et sur les résultats pour les clients. Il importe également, pour le ministère, de surveiller l'effet du processus d'acquisition concurrentiel sur la prestation des services. Par exemple, si un CASC fait affaire avec seulement un ou deux fournisseurs, cela risque de réduire la concurrence dans l'avenir, particulièrement dans les régions où il y a peu de fournisseurs.

Recommandation

Pour que le processus de demande de propositions réponde à son objectif d'obtenir des services de qualité au prix le plus avantageux, le ministère doit :

- **obtenir des renseignements fiables afin d'évaluer le coût et la qualité des services fournis;**
- **surveiller l'impact global sur le nombre de fournisseurs disponibles, particulièrement dans les régions où il y en a peu.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit pleinement à cette recommandation et reconnaît la nécessité de s'assurer que les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) offrent des services de qualité au prix le plus avantageux.

Les demandes de proposition définissent clairement les attentes en matière de services, un mécanisme d'établissement de rapports a été établi pour permettre aux CASC de surveiller la prestation des services, et le ministère recueillera des données qualitatives et quantitatives spécifiques à cet égard. On continuera de surveiller l'impact sur le nombre de fournisseurs disponibles en recueillant des données sur le nombre d'exceptions au processus d'approvisionnement et le nombre de services refusés par les fournisseurs. Des politiques qui peuvent régler les problèmes survenant dans les régions où il y a peu de fournisseurs sont en place.

OUTIL D'ÉVALUATION COMMUN

Depuis 1990, le ministère reconnaît la nécessité d'un processus commun d'évaluation pour que les personnes ayant des besoins semblables soient évaluées de la même façon, quelle que soit la région de l'Ontario où elles habitent. On pourrait aussi utiliser les données recueillies par ce processus pour élaborer des normes provinciales en matière d'accès et de prestation des services.

En 1997, le ministère a commencé à tester son outil d'évaluation commun dans cinq CASC. En avril 2001, les CASC ayant détecté d'importantes lacunes, il a constitué un groupe d'experts et l'a chargé de choisir un outil d'évaluation standard répondant aux exigences des CASC. Le groupe a recommandé le logiciel Resident Assessment Instrument–Home Care (RAI–HC), un outil normalisé de grande ampleur visant à évaluer les besoins et les points forts des adultes recevant des services communautaires.

Le RAI–HC a été adopté pour les clients qui ont besoin de services pour plus de 59 jours et qui pourraient finir par être admis dans des établissements de soins de longue durée. Il fallait une version papier de cet outil d'évaluation pour permettre au

ministère d'honorer son engagement à mettre en œuvre un outil d'évaluation standard pour ces clients avant décembre 2003. Les dépenses à engager pour acquérir et mettre en œuvre la version papier et pour apprendre aux gestionnaires de cas des CASC à s'en servir étaient évaluées à 15 millions de dollars sur trois ans, et le ministère a réussi à mener à bien le projet dans les limites du budget établi avant la fin de l'exercice 2003-2004.

En juillet 2003, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé l'acquisition du logiciel RAI–HC pour les CASC. En février 2004, le contrat portant sur l'outil d'évaluation commun a été signé, pour un coût approuvé d'environ 3,7 millions de dollars sur quatre ans. Une fois que les CASC auront terminé la mise en œuvre du logiciel, la version papier ne sera plus nécessaire.

Toujours en février 2004, le personnel du ministère nous a avisés qu'un module pour les clients ayant besoin de services pour un maximum de 59 jours serait bientôt mis à l'essai dans plusieurs CASC et que le ministère était en train d'élaborer un plan de projet pour ce module, avec échéancier de mise en œuvre sur deux ans.

Des progrès ont été réalisés dans la mise en application des outils normalisés d'accueil et d'évaluation à l'échelle de la province. Il est toutefois essentiel que le ministère mette en place les mécanismes nécessaires de surveillance du système et des bureaux régionaux pour s'assurer que les outils automatisés sont appliqués de manière uniforme et qu'ils garantissent un accès équitable à des niveaux de service comparables.

Recommandation

Pour que les besoins des clients soient évalués de manière uniforme à l'échelle de la province, le ministère doit surveiller la capacité de l'outil d'évaluation commun à garantir des niveaux de services comparables aux clients ayant des besoins semblables, où qu'ils habitent dans la province.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît l'importance de cette recommandation et a pris des mesures pour que la mise en œuvre du logiciel Resident Assessment Instrument—Home Care (pour les clients adultes de long séjour) destiné à tous les centres d'accès aux soins communautaires soit achevée d'ici la fin de 2004-2005.

L'élaboration d'outils de triage et de court séjour (pour les clients adultes de court séjour) commencera durant l'hiver 2004-2005.

SURVEILLANCE DES CASC ET DES ORGANISMES DE SCS

Ententes de services et rapports financiers

Le ministère doit recevoir trois types de rapports des CASC et des organismes de SCS :

- Les ententes annuelles concernant la prestation des services comprennent un accord juridique, un plan de prestation des services et un budget.
- Les rapports financiers et statistiques trimestriels soumis aux bureaux régionaux du ministère contiennent les renseignements requis pour surveiller les services fournis et les dépenses réellement engagées.
- Des rapports annuels de rapprochement (RAR), incluant des états financiers vérifiés, doivent être soumis aux bureaux régionaux dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.

Pour les exercices 2001-2002 et 2002-2003, nous avons constaté que les trois bureaux régionaux visités avaient mis en place des processus leur permettant de surveiller la réception des plans de prestation de services, budgets et RAR des CASC et des organismes de SCS. Nous avons cependant remarqué que, même si les budgets étaient présentés en temps opportun, les bureaux régionaux tardaient à les examiner et à les approuver. Par exemple, les budgets 2002-2003 des CASC et des organismes de SCS n'ont été approuvés qu'en janvier 2003, soit neuf mois après le début de l'exercice. En outre, le ministère n'avait pas établi de délais pour l'examen régional des RAR et des états financiers vérifiés.

Recommandation

Pour que les processus de financement et de rapprochement encouragent une surveillance et une évaluation uniformes en temps opportun de l'utilisation des ressources par un organisme, le ministère doit élaborer des normes de rendement pour le traitement régional des rapports annuels de rapprochement et accélérer l'examen et l'approbation des budgets annuels.

Réponse du ministère

Le ministère continuera de travailler à la surveillance et l'évaluation efficaces des ressources des organismes.

Le personnel financier des régions examine les rapports annuels de rapprochement soumis par les centres d'accès aux soins communautaires. Il utilise l'outil d'analyse et d'examen budgétaire pour accélérer l'examen et l'approbation de leurs budgets annuels.

Surveillance des fournisseurs de services

La *Loi sur les soins de longue durée* exige des organismes agréés en vertu de la *Loi* qu'ils établissent des processus de réception et d'examen des plaintes reçues des bénéficiaires. Le ministère oblige actuellement les CASC et les organismes de SCS à inclure dans leurs soumissions annuelles une description de leurs processus de traitement des plaintes et de leurs politiques et procédures en matière de gestion de la qualité.

Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avions noté que les bureaux régionaux du ministère ne disposaient pas de système pour enregistrer la réception, les détails et l'état des plaintes reçues au sujet des services communautaires. Le ministère a indiqué qu'il mettrait au point un processus formel pour uniformiser l'enregistrement et le traitement des plaintes reçues. Il a ajouté qu'il demanderait aux CASC de communiquer des données statistiques sur le nombre, le type et le traitement des plaintes des clients. Les autres organismes recevant des fonds pour offrir des services communautaires seraient tenus d'informer leurs clients de la procédure à suivre pour présenter une plainte et de communiquer les données connexes.

Au cours de la présente vérification, à part quelques plaintes écrites dans les dossiers, nous avons constaté que deux des trois régions visitées n'avaient pas encore de système pour consigner la réception et la résolution des plaintes.

En 1998 et de nouveau cette année, nous avons remarqué que les bureaux régionaux n'avaient pas formellement examiné l'efficacité des processus de règlement des plaintes. En décembre 2000, les consultants engagés par le ministère ont trouvé des écarts dans la définition des plaintes, et les méthodes employées pour assurer leur suivi ont rendu difficiles le dénombrement et la classification des plaintes reçues par les CASC.

En avril 2003, le ministère a diffusé une ébauche de politique obligeant les organismes de services communautaires de soutien à signaler promptement les incidents graves et les problèmes persistants à ses bureaux régionaux. Les organismes seraient également tenus de communiquer chaque année au ministère les données relatives aux plaintes, dont les méthodes proposées pour les régler ainsi que les tendances et leur évolution. La politique n'obligeait toutefois pas les CASC à communiquer systématiquement les données sur le nombre et le type de plaintes reçues et leur résolution.

La *Loi sur les soins de longue durée* permet au ministre de la Santé et des Soins de longue durée de désigner des superviseurs de programme chargés d'inspecter les locaux commerciaux des fournisseurs de services communautaires ainsi que les locaux où les services sont fournis. Les inspections permettent d'évaluer la qualité des services et leur conformité aux lois et normes provinciales.

Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avions noté que le ministère ne faisait pas d'inspections et qu'il n'avait pas élaboré de procédures à cette fin. Nous avions également découvert que les programmes semblables aux États-Unis et au Royaume-Uni prescrivaient des visites aux bénéficiaires des soins et services. Nous avions recommandé au ministère d'élaborer des procédures d'inspection appropriées et d'inspecter périodiquement les organismes. Or, nous avons constaté, au cours de la présente vérification, que les trois bureaux régionaux visités n'inspectaient pas périodiquement les CASC et les organismes de SCS et que les visites informelles des organismes par le personnel des CASC n'étaient pas toujours documentées.

Recommandation

Pour que les clients reçoivent des services communautaires efficaces et de qualité, le ministère doit :

- **concevoir un processus formel pour consigner la réception et la résolution de toutes les plaintes aux bureaux régionaux;**
- **surveiller les processus de règlement des plaintes aux centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et aux organismes de services communautaires de soutien afin d'en assurer l'uniformité;**
- **exiger des CASC et des autres organismes de services communautaires qu'ils communiquent périodiquement des renseignements sommaires sur le nombre et le type de plaintes reçues et leur résolution;**
- **mettre au point un processus basé sur les risques pour les inspections périodiques des fournisseurs de services et les visites à des clients choisis.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit pleinement à cette recommandation et a réalisé d'importants progrès dans sa mise en œuvre.

Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) ont mis en place des processus de règlement des plaintes, comme l'exige la* Loi sur les soins de longue durée*. Le ministère a donné pour instructions aux CASC d'aviser les bureaux régionaux des plaintes non réglées, et un processus amélioré de surveillance des plaintes est en voie d'élaboration.

En avril 2004, le ministère a mis en œuvre une politique concernant les plaintes relatives aux services communautaires de soutien qui uniformise la définition d'une plainte et exige des organismes qu'ils informent les clients des services disponibles, des politiques existantes, de la procédure à suivre pour présenter une plainte et des étapes du processus d'appel. Un processus de suivi est également en place, et les organismes doivent faire état des plaintes dans le plan annuel de prestation des services qu'ils soumettent au bureau régional.

Des services de qualité sont garantis aux clients des CASC par les gestionnaires de cas des CASC, qui consultent et visitent les bénéficiaires, et grâce à la surveillance et l'évaluation périodiques des contrats de services. Le ministère a établi un cadre de responsabilisation des CASC qui prévoit des mécanismes de surveillance des services, dont des sondages sur la satisfaction à l'égard de la qualité, en plus de fixer des objectifs de rendement et de définir des résultats pour la prestation des services.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Pour gérer de façon efficace des programmes diversifiés et de grande envergure tels que les services communautaires, il faut une collecte uniforme des données et des systèmes d'information fiables. Le ministère doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits entre les systèmes développés à l'échelle locale et ses propres systèmes. Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avions noté que les CASC avaient besoin de renseignements précis et opportuns pour gérer efficacement leurs activités. Le ministère avait alors déclaré qu'il reconnaissait « la nécessité de remplacer un système d'information en grande partie désuet qui ne répond plus à ses besoins », ajoutant qu'il avait attribué une priorité élevée à l'élaboration et l'implantation d'un système approprié.

Le ministère dispose d'un certain nombre de systèmes d'information qui fournissent des données aux CASC. Il se sert encore des deux principaux systèmes utilisés lors de notre vérification de 1998 pour surveiller les coûts et l'utilisation des services. Le Système de gestion budgétaire des services communautaires (CSBS) tire des statistiques financières et opérationnelles des rapports trimestriels soumis par les CASC et les organismes de SCS, mais ne contient pas de renseignements sur les bénéficiaires. Le Système ontarien d'administration des soins à domicile (SOASD) reçoit les données soumises par les CASC relativement à l'utilisation des services, mais ne contient pas de données sur les coûts liés à chaque bénéficiaire.

Système d'information commun des CASC

En 1998, le ministère a établi le Conseil du Système de gestion intégrée des CASC, qu'il a chargé de l'implantation d'une infrastructure technologique commune dans tous les CASC avant la mise en œuvre du système de gestion des services (SGS). En 1999, le Conseil a été remplacé par Connexion soins communautaires, une équipe de projet conjoint, composée de représentants du ministère et des CASC, qui est responsable de la mise au point du nouveau système.

En 1999, un examen indépendant du processus de développement du SGS a permis de repérer des problèmes techniques indiquant que le SGS ne répondrait pas aux exigences opérationnelles des CASC. En conséquence, en 2000, le ministère a

commencé à mettre au point un Système de gestion intégrée (SGI) devant remplacer le SGS, dont le développement avait coûté environ 10 millions de dollars jusque-là. Un des objectifs du SGI était de remplacer le patchwork existant de systèmes d'information par un système uniforme et convenant à tous les CASC. Le SGI devait comprendre un certain nombre de modules logiciels liés entre eux, portant notamment sur la gestion des soins, l'administration des affaires, la gestion des contrats, l'information et les renvois, ainsi que les analyses et rapports financiers. Le SGI devait être développé et mis en œuvre par étapes.

En décembre 2001, un consultant a examiné le projet du SGI et formulé des recommandations visant à en améliorer la gouvernance, la budgétisation, la planification et l'exécution. Certaines de ses observations concernaient l'efficience et l'efficacité du développement et de la mise en œuvre du SGI, et bon nombre des recommandations relatives à la gouvernance et au financement étaient semblables à celles figurant dans l'évaluation du SGS faite en 1999. Par exemple, les examens du SGS et du SGI soulignaient que l'équipe de projet n'avait pas de structure effective, qu'elle se composait principalement d'entrepreneurs du secteur privé, et que ni le ministère ni une entreprise du secteur privé n'avait une connaissance approfondie ou la maîtrise du projet. En fait, le consultant chargé d'examiner le projet du SGI avait recommandé de suspendre les activités non essentielles jusqu'à ce qu'une structure de gouvernance effective soit mise en place.

Dix-sept mois plus tard, en mai 2003, un cadre supérieur a été embauché pour prendre la barre du projet Connexion soins communautaires. Cependant, au moment de notre vérification, on n'avait pas encore donné suite aux autres recommandations du consultant (comme faire une analyse de rentabilisation et élaborer un plan à long terme). Nous avons remarqué que certains CASC avaient décidé, avec l'approbation du ministère, de mettre en œuvre leurs propres systèmes afin de répondre à leurs besoins immédiats. Par exemple :

- En février 2003, cinq CASC ont lancé un projet afin d'acquérir, en régime de concurrence, un système de gestion des listes d'attentes devant les aider à attribuer les lits des établissements de soins de longue durée.
- Le ministère a approuvé la demande d'un CASC qui voulait lancer une demande de propositions pour le développement d'un système intégré de gestion des cas, d'une valeur de 2,2 millions de dollars, afin d'améliorer l'efficience de ses gestionnaires de cas et d'économiser ainsi environ 1 million de dollars par an. En demandant à utiliser une partie de son excédent d'exploitation pour financer le nouveau système, le CASC a indiqué qu'il ne pouvait pas attendre les trois ans que cela devait prendre au ministère pour développer et mettre en œuvre un système de gestion des cas.

Recommandation

Pour que le nouveau Système de gestion intégrée fournisse au ministère et aux centres d'accès aux soins communautaires (CASC) les renseignements dont ils ont besoin pour la planification, la surveillance et la prise de décisions, le ministère doit :

- **mettre en œuvre des contrôles efficaces de gestion des projets;**
- **surveiller les travaux continus de développement, au niveau du ministère et des CASC, afin de déterminer si les objectifs fixés de mise en œuvre sont atteints.**

Réponse du ministère

Le ministère continuera de travailler à la collecte efficace de l'information et à l'implantation de contrôles appropriés pour le nouveau Système de gestion intégrée.

Depuis 2001, de nouvelles structures ont été mises en place pour l'organisation et la gouvernance du projet afin d'assurer un leadership approprié en affaires et en ITI.

En août 2002, le ministère a formé un comité exécutif du projet Connexion soins communautaires chargé d'assurer une supervision de haut niveau, afin de garantir la conformité à ses procédures et d'obliger les bénéficiaires de ses fonds à en rendre compte.

Le Conseil de cybersanté pour les soins continus a formé le sous-comité des CASC afin de donner une orientation tactique au projet. Des comités directeurs ont également été constitués pour guider des sous-projets spécifiques, dont :

- ***l'élaboration et l'évaluation de la demande de propositions concernant le Système de gestion financière et statistique (SGFS);***
- ***l'élaboration et l'évaluation de la demande de propositions concernant le logiciel d'évaluation;***
- ***la mise en œuvre du SGFS et du logiciel d'évaluation.***

Les projets en cours, y compris la mise en œuvre du SGFS et du logiciel d'évaluation, sont gérés à l'aide d'un ensemble complet de procédures de gestion. Ces procédures sont conçues pour maintenir un contrôle rigoureux des coûts du projet, des produits livrables, des changements de portée, des enjeux et des risques, conformément aux meilleures pratiques de gestion des projets du Groupement ITI pour les services à la personne.

Analyse de rentabilisation et plan de mise en œuvre

Durant notre examen de l'élaboration du SGI, nous avons demandé une copie du plan d'activités approuvé, y compris les coûts estimatifs. L'analyse des activités opérationnelles (AAO) donnait une vue d'ensemble des principales exigences opérationnelles et de système des CASC et recommandait au ministère d'implanter le SGI par étapes à l'aide d'une combinaison de logiciels commerciaux et personnalisés. L'AAO ne contenait toutefois pas de plan détaillé de mise en œuvre et n'indiquait ni les coûts prévus ni les priorités établies pour la mise en application des divers modulcs logiciels.

Étant donné l'envergure et la complexité du projet, nous aurions pu nous attendre à ce qu'un plan d'activités détaillé (avec coûts estimatifs, produits livrables, plans de mise en œuvre et calendrier d'exécution) soit soumis à l'approbation de la haute direction du ministère et du Conseil de gestion du gouvernement.

Les procédures à suivre pour faire approuver l'acquisition de technologies de l'information sont énoncées dans les politiques et directives du Conseil de gestion du gouvernement et du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique. L'achat des technologies dont le coût prévu dépasse 1 million de dollars doit être approuvé par le Conseil de gestion du gouvernement. En 1998, le Conseil a approuvé le financement pour le développement et la mise en œuvre du SGS. En ce qui concerne le développement et la mise en œuvre du SGI, d'après la correspondance subséquente du ministère avec le Conseil de gestion, on commencerait par y affecter les 44,5 millions de dollars restant dans le budget triennal initial du SGS.

En septembre 2002, le ministère a indiqué, dans une présentation au Conseil de gestion du gouvernement, qu'il aurait besoin d'environ 90 millions de dollars pour l'implantation et la maintenance des modules approuvés du SGI au cours des trois prochaines années. Au 31 mars 2003, il a déclaré des dépenses totalisant environ 65 millions de dollars pour le projet du SGI et 10,5 millions pour la maintenance des systèmes existants. Les dépenses au titre du SGI incluaient les coûts associés à la location de 5 500 ordinateurs pour les CASC, aux serveurs, aux routeurs, aux coupe-feu, aux services de télécommunication et à la dotation en personnel. Selon le ministère, ces postes comptaient pour environ 38 des 65 millions de dollars dépensés. Les autres coûts englobaient le développement du système et de l'outil d'évaluation commun. Le ministère, qui présente des rapports périodiques au Conseil de gestion du gouvernement, a toutefois été incapable de nous fournir une preuve selon laquelle le Conseil avait approuvé le SGI dans son ensemble avant le début du projet.

Recommandation

À l'avenir, pour que les systèmes d'information de l'envergure et de la complexité du Système de gestion intégrée soient développés et mis en œuvre de manière efficace et économique, le ministère doit :

- **s'assurer que toutes les exigences opérationnelles sont définies en détail et reflétées dans les produits livrables;**
- **préparer une analyse de rentabilisation indiquant les coûts estimatifs du développement, de l'implantation et de la maintenance du système;**
- **faire approuver le financement du projet avant d'engager les fonds.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît et appuie la nécessité d'élaborer des analyses de rentabilisation appropriées et d'obtenir les approbations requises.

Il faut toutefois souligner que le ministère perçoit le Système de gestion intégrée (SGI) comme une série de projets à exécuter par étapes. Il a sollicité et reçu des approbations pour des composantes spécifiques au lieu de chercher à obtenir une approbation globale. Il a procédé ainsi parce qu'il devait être en mesure de suivre l'évolution de ses priorités sur plusieurs années.

Des mesures ont été prises pour que les projets n'aillent de l'avant que s'ils sont appuyés par des analyses de rentabilisation approuvées et compatibles avec les plans à long terme. Des présentations au Conseil de gestion, incluant une vue d'ensemble du SGI par étapes, des plans de mise en œuvre et des mises à jour sur les progrès réalisés, ont été préparées et approuvées pour le Système de gestion financière et statistique (SGFS) et les projets d'évaluation.

Des demandes de propositions pour la fourniture de composantes du SGI ont été lancées en conformité avec l'accord interprovincial sur l'approvisionnement ouvert.

Mise en œuvre du *Guide sur les systèmes d'information de gestion*

En avril 2003, le ministère a prescrit que tous les CASC devaient recueillir et communiquer des données financières et statistiques conformément aux dispositions du *Guide sur les systèmes d'information de gestion dans les organismes de santé du Canada* (Guide SIG), un ensemble de normes nationales pour la collecte, le traitement et la communication de « données financières et statistiques sur le fonctionnement quotidien des organismes de services de santé », qui fournit également un cadre pour l'intégration des données cliniques, financières et statistiques après l'établissement des coûts associés aux bénéficiaires.

La mise en œuvre du plan comptable et des définitions uniformisés du Guide SIG permettra d'améliorer les comparaisons entre les organismes. Pour respecter cette norme, le ministère et les CASC ont convenu d'implanter un Système de gestion financière et statistique (SGFS) dans le cadre du Système de gestion intégrée.

En janvier 2003, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé une demande de propositions en vue de l'acquisition d'un SGFS global pour les CASC. Le fournisseur retenu a demandé 2,54 millions de dollars pour les modules SIG de base et 1,53 million pour les modules améliorés du SGFS. En mai 2003, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé la mise en œuvre des modules SIG de base du SGFS mais non des modules améliorés. La mise en œuvre dans les CASC devrait être terminée en juin 2004, après quoi ces modules pourraient être fournis aux grands organismes de services communautaires de soutien. Cela aiderait à comparer les coûts unitaires des services semblables.

Bien que les CASC aient déclaré avoir besoin des modules améliorés du SGFS, qui comprennent l'établissement des coûts et l'utilisation, la budgétisation et les prévisions ainsi que l'établissement des horaires de travail, l'acquisition dépend de l'approbation et des fonds disponibles.

Recommandation

Pour aider son personnel et celui des centres d'accès aux soins communautaires à mieux gérer les budgets et les ressources, le ministère doit évaluer les avantages :

- **des modules améliorés du Système de gestion financière et statistique (SGFS);**
- **du SGFS dans les grands organismes de services communautaires de soutien.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation et continuera d'évaluer les avantages des modules améliorés du Système de gestion financière et statistique (SGFS).

Pour implanter les modules améliorés du SGFS, le ministère compte évaluer les avantages pour chaque emplacement et aller de l'avant seulement là où il doit le faire.

Le ministère a l'intention de continuer à suivre le Guide SIG. Il prévoit que, d'ici 2006, le SIG commencera à inclure les données des grands organismes de services communautaires de soutien, sous réserve des approbations requises. L'utilisation, dans tous les secteurs, de lignes directrices communes en matière de rapports permettra d'obtenir de meilleurs indicateurs et d'améliorer la gestion des budgets et des ressources.

ADMISSIBILITÉ AUX SERVICES COMMUNAUTAIRES

Pour être admissible aux services professionnels, de soutien à la personne et de ménage fournis par l'entremise des CASC, une personne doit être titulaire d'une carte valide du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (carte Santé). En 1998, nous avions noté que les CASC n'effectuaient pas toujours cette vérification. Le ministère a répondu qu'il insisterait davantage auprès des CASC pour qu'ils mettent en place un processus de validation des numéros de carte Santé pour les bénéficiaires des services à domicile.

Pour aider les CASC à contrôler l'admissibilité de leurs clients, le ministère leur a donné accès à un système de vérification par téléphone. Au cours de la présente vérification, nous avons demandé au ministère de nous fournir un état récapitulatif du nombre de fois où chaque CASC a accédé au système de vérification par téléphone entre le 1er avril 2001 et le 31 mars 2003. Selon cet état récapitulatif, au cours de la période biennale examinée, 17 des 43 CASC n'ont jamais utilisé le système, tandis que 8 autres ont validé moins de 100 numéros chacun. Durant la même période, ces 25 CASC ont servi plus de 250 000 personnes.

Recommandation

Pour que les services communautaires ne soient fournis qu'aux personnes admissibles, le ministère doit s'assurer que les centres d'accès aux soins communautaires vérifient si les bénéficiaires sont couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Réponse du ministère

La plupart des clients sont adressés aux centres d'accès aux soins communautaires (CASC) par des hôpitaux et des médecins. Le ministère est donc d'avis qu'il y a très peu de clients inadmissibles aux services parce qu'ils ne sont pas couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Il rappellera aux CASC qu'ils doivent vérifier les numéros de carte Santé des clients avant de leur fournir des services.

RESPONSABILISATION ET RAPPORTS SUR LE RENDEMENT

Responsabilisation

Les directives du Conseil de gestion du gouvernement guident les ministères dans l'élaboration de cadres de responsabilisation pour les organismes financés par la province. Un cadre de responsabilisation aide à assurer l'optimisation des ressources

pour les subventions octroyées en définissant les attentes, en surveillant le rendement et présentant des rapports à ce sujet, et en prenant des mesures lorsque les attentes ne sont pas satisfaites.

En 2001, le gouvernement a adopté la *Loi sur les sociétés d'accès aux soins communautaires* dans l'intention de renforcer la gouvernance et la responsabilisation des CASC. La même année, le ministère a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la responsabilisation, l'uniformité et la coordination des CASC, notamment :

- Un protocole d'entente standard énonçant les exigences financières, opérationnelles, administratives et de communication des CASC, y compris les mesures de rendement. À la fin de notre vérification, tous les CASC établis en vertu de la Loi avaient signé les nouveaux protocoles.
- Un format standard pour les plans d'activités annuels des CASC, y compris les mesures du rendement et les exigences en matière de communication.
- Une ébauche de manuel de politiques énonçant les exigences légales et réglementaires et le cadre de politique applicables aux CASC. Selon le personnel du ministère, le manuel devait entrer en vigueur à l'automne 2004.

En vertu de la *Loi sur les soins de longue durée*, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée peut agréer un organisme aux fins de la fourniture d'un service communautaire s'il est convaincu que l'organisme, grâce à l'aide financière octroyée, sera en mesure de fournir le service et qu'il sera exploité dans le respect de la déclaration des droits énoncée dans la *Loi*, ainsi qu'avec compétence, honnêteté et intégrité, et avec le souci de la santé, de la sécurité et du bien-être des personnes qui reçoivent le service.

Le ministre, par règlement pris en application de la *Loi sur les sociétés d'accès aux soins communautaires*, a désigné les CASC comme organismes agréés en vertu de la *Loi sur les soins de longue durée*. Les organismes de SCS n'ont jamais été formellement désignés comme tels mais, selon la Direction des services juridiques du ministère, ils sont légalement considérés comme des « organismes agréés », car ils reçoivent des fonds du ministère pour offrir des services en vertu de la *Loi sur les soins de longue durée*. Malgré cette position, le ministère ne s'est pas conformé à la disposition de la *Loi* selon laquelle il doit, avant d'agréer un organisme, s'assurer qu'il est exploité dans le respect de la *Loi*.

Nous avons également constaté que certains organismes de SCS fournissaient des services, comme la Popote roulante, pouvant être payés, en tout ou en partie, par les bénéficiaires. Cette pratique va à l'encontre de la *Loi sur les soins de longue durée*, qui ne permet le paiement des services par les bénéficiaires que si cela est spécifié dans les règlements, et aucun règlement n'a été adopté à cet effet.

Recommandation

Pour que la *Loi sur les soins de longue durée* soit respectée, le ministère doit, avant d'agréer un organisme de services communautaires de soutien (SCS) en vertu de la *Loi*, déterminer si l'organisme en question est en mesure de se conformer aux dispositions pertinentes de la *Loi*.

Pour que les organismes de SCS soient autorisés à demander des frais pour certains services, le ministère doit apporter les modifications nécessaires aux règlements d'application de la *Loi*.

Réponse du ministère

***Le ministère reconnaît la nécessité de s'assurer que les organismes de services communautaires de soutien (SCS) respectent intégralement la* Loi. *La surveillance et l'examen des ententes annuelles touchant la prestation des services permettent de s'assurer que tous les fournisseurs respectent les critères établis en vertu de la* Loi.**

Le ministère souscrit également à la recommandation selon laquelle il faut modifier les règlements afin de permettre aux organismes de SCS de demander des frais pour leurs services. En 2003-2004, le ministère a mené à bien les travaux préliminaires sur les modifications qui pourraient être apportées à cette fin.

Mesure du rendement et rapports

Les indicateurs de rendement permettent de mesurer les progrès réalisés à l'égard des objectifs et d'en rendre compte. Les rapports sur le rendement devraient inclure des buts et objectifs clairs, des mesures du rendement complètes et pertinentes, des normes et cibles appropriées pour mesurer les résultats, des systèmes fiables pour recueillir l'information nécessaire, ainsi qu'un mécanisme pour communiquer périodiquement les réalisations et les problèmes exigeant des mesures correctives. Les renseignements de ce genre permettent au ministère de prendre des décisions plus éclairées en matière de financement et dans d'autres domaines.

Bien que chaque CASC publie un rapport annuel, l'absence d'indicateurs de rendement clés et de points de repère limite la capacité du ministère et des CASC à comparer le rendement des différents CASC. Le régime américain d'assurance-maladie a mis en œuvre des mesures de la qualité des soins de santé à domicile dans neuf États et s'est engagé à les étendre à l'échelle nationale. En plus de constituer un outil de gestion utile, ces mesures offrent au public des renseignements qui leur permettent de comparer la qualité des soins à domicile fournis par les organismes financés par le fédéral.

En 1999, le ministère et les CASC ont commencé à étudier l'élaboration de normes de service et de mesures du rendement. Bien que ce projet ait pris fin en 2001, année

où les CASC sont devenus des sociétés de droit public, le personnel du ministère nous a informés que des mesures du rendement seraient intégrées aux plans d'activités des CASC et que ces mesures figureraient dans leurs rapports annuels.

Dans le cas des services fournis par des organismes de SCS, la mesure et le compte rendu des services fournis et de leur coût sont laissés à la discrétion de chaque organisme. Cependant, il y a eu peu de rapports jusqu'ici. En fait, le ministère est incapable de déterminer combien de personnes reçoivent des services.

Recommandation

Pour que les services communautaires soient fournis de manière uniforme, équitable et rentable, le ministère doit :

- **concevoir des mesures et des cibles de rendement clés pour tous les programmes;**
- **s'assurer que les renseignements pertinents sont recueillis et communiqués à la direction pour permettre à celle-ci de surveiller les services fournis et leurs coûts.**

Réponse du ministère

Le ministère a pris des mesures pour donner suite à cette recommandation.

Des mesures de rendement clés pour les centres d'accès aux soins communautaires ont été établies en 2002-2003. Le ministère continuera d'améliorer ces mesures.

Le ministère s'emploiera à mettre en œuvre une fiche d'évaluation équilibrée qui examine les indicateurs clés liés aux facteurs suivants : satisfaction des clients/cadre approprié, capacité/accès, intégration des systèmes et responsabilisation.

FORMATION ET PRÉSÉLECTION DES TRAVAILLEURS

Formation et qualifications

En mai 1997, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère de l'Éducation ont approuvé un curriculum pour le Programme de formation des préposés aux services de soutien à la personne (PSSP), programme visant à offrir une formation standard. En 1999, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a introduit le Programme de rattrapage des préposés aux services de soutien à la personne, qui mettait à la disposition des organismes fournissant des services aux CASC 10 millions de dollars sur cinq ans pour offrir une formation à leurs préposés

aux soins à domicile (sur une base volontaire), afin que ceux-ci puissent satisfaire aux exigences du Programme de formation des PSSP. Les employés des établissements de soins de longue durée et des autres organismes de SCS n'étaient pas admissibles à ces fonds.

En 2000, un comité représentant l'industrie des services de ménage, les éducateurs et le ministère a recommandé d'évaluer la mise en œuvre du Programme de formation des PSSP. Bien qu'un mandat ait été élaboré en vue de l'embauche d'un consultant devant déterminer dans quelle mesure le Programme de formation répondait aux objectifs, évaluer les curriculums en vigueur et cerner les points forts et les points faibles du programme, l'évaluation n'a jamais eu lieu. En 2001, le Programme de rattrapage a été étendu à tous les organismes de SCS.

Durant notre vérification, nous avons appris que les organismes fournisseurs de services étaient préoccupés par les différences apparentes dans l'interprétation, par les écoles, du curriculum établi pour les PSSP. Plusieurs organismes ont signalé des cas où les diplômés ne possédaient pas les compétences nécessaires pour offrir des services aux clients. Étant donné que le Programme de formation des PSSP existe depuis déjà cinq ans, il conviendrait d'en évaluer l'efficacité.

Nous avons également noté que les bureaux régionaux n'appliquaient pas les règles d'admissibilité au financement de manière uniforme. Par exemple, une région permettait aux organismes de SCS d'utiliser les fonds excédentaires du Programme de rattrapage pour offrir à leurs travailleurs d'autres programmes de formation sur les soins à domicile, tandis que d'autres régions demandaient le retour des fonds supplémentaires. Quoi qu'il en soit, le financement octroyé pour le Programme de rattrapage a cessé à la fin de l'exercice 2002-2003.

Recommandation

Pour aider à déterminer si le Programme de formation des préposés aux services de soutien à la personne (PSSP) constitue un moyen rentable d'offrir la formation nécessaire aux préposés aux soins à domicile, le ministère doit :

- **déterminer si ce programme atteint les objectifs fixés;**
- **s'assurer en collaboration avec le ministère de l'Éducation que le curriculum du Programme de formation répond aux besoins du secteur et qu'il est mis en œuvre de manière uniforme par tous les établissements de formation.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à la recommandation et s'emploiera avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et le ministère de l'Éducation à s'assurer que le curriculum du Programme de formation des préposés aux services de soutien à la personne répond aux besoins du secteur.

Présélection des préposés aux soins

Les personnes qui fournissent des services communautaires ont souvent un accès direct à des adultes potentiellement vulnérables et à leurs biens. Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous recommandions au ministère de s'assurer que les organismes de services communautaires faisaient une sélection appropriée de tous les préposés aux services de soins. Un processus approprié de présélection aiderait à déterminer s'il existe des raisons de ne pas embaucher une personne. En janvier 2000, un groupe de travail établi par le ministère a élaboré une ébauche de directive sur la présélection des préposés aux services de soins à la personne.

En avril 2003, le ministère a diffusé des directives provisoires à l'intention des bureaux régionaux et indiqué que les CASC et les organismes de SCS devaient suivre ces directives lors de la présélection des nouveaux employés et des contrôles périodiques du personnel existant. Nous continuerons de suivre les progrès réalisés par le ministère dans la mise en place et l'application de procédures appropriées de présélection des préposés aux services de soins à la personne.

3.08–Établissements de santé autonomes

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée délivre des permis à environ 1 000 établissements de santé autonomes (les établissements) en Ontario et réglemente leurs activités. La majorité des établissements offrent des services diagnostiques – tels que les radiographies, les échographies, la médecine nucléaire, les épreuves fonctionnelles respiratoires et les polysomnographies (études du sommeil) – qui peuvent aider à diagnostiquer différents états. Au moment de notre vérification, il y avait également 24 établissements qui offraient des services chirurgicaux et thérapeutiques, tels que les traitements de dialyse, les avortements, les chirurgies de la cataracte, les chirurgies vasculaires et les chirurgies plastiques. Le mode de fonctionnement de ces établissements est semblable à celui des cliniques externes des hôpitaux. La majorité des patients qui reçoivent des services dans ces établissements ont été orientés par un médecin à la suite d'un examen médical. Les établissements effectuent les épreuves demandées et transmettent les résultats au médecin à l'origine de la demande.

Les frais techniques payés aux établissements détenteurs d'un permis délivré en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* sont fixés en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*. Les frais techniques, également appelés « frais d'établissement », correspondent aux coûts des services prodigués, tels que le coût de l'équipement médical et les frais d'administration et d'occupation. Pour l'exercice 2003-2004, les paiements de frais techniques aux établissements offrant des services diagnostiques et des services chirurgicaux et thérapeutiques s'élevaient environ à 257 millions de dollars et à 16 millions de dollars, respectivement. Les montants totaux des paiements sont répartis par type de service sur le tableau suivant.

Frais techniques payés aux établissements de santé autonomes, 1999-2000 – 2003-2004 (en milliers de dollars)

Service fourni	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Établissements de services diagnostiques					
Radiologie	96 215	96 339	98 303	102 678	106 140
Échographie	68 941	73 717	79 011	88 730	96 202
Médecine nucléaire	17 310	18 813	20 513	24 369	29 287
Polysomnographies (études du sommeil)	16 911	20 270	25 058	23 449	21 296
Épreuves fonctionnelles pulmonaires	2 229	2 043	1 934	1 978	1 924
IRM/tomographie assistée par ordinateur*	—	—	—	—	2 282
	201 606	**211 182**	**224 819**	**241 204**	**257 131**
Établissements de services chirurgicaux/thérapeutiques					
Dialyse	7 120	7 305	8 226	8 209	8 154
Avortements	4 838	5 093	5 961	6 025	5 341
Chirurgie vasculaire	803	798	1 111	967	729
Chirurgie plastique	772	718	731	796	898
Ophtalmologie	458	450	438	434	855
Chirurgie au laser	359	359	359	359	359
	14 350	**14 723**	**16 826**	**16 790**	**16 336**

*Introduit la première fois en 2003-2004.

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

L'objectif du Programme des établissements de santé autonomes consiste à fournir un mécanisme de financement des services communautaires nécessaires; à s'assurer que les patients reçoivent des soins de santé de qualité dans les établissements de santé autonomes; à faciliter la création de ce type d'établissements; et à s'assurer que les patients ne sont pas facturés pour des services couverts par le régime d'assurance-santé de l'Ontario (OHIP).

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du Programme des établissements de santé autonomes visait à évaluer si le ministère avait mis en place des procédés pour :

- s'assurer qu'il respectait, avec les établissements détenteurs d'un permis délivré en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, la législation et les politiques applicables régissant la délivrance de permis, le financement et l'évaluation de la qualité des services fournis par les établissements;
- s'assurer que l'objectif du programme était atteint.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les documents pertinents et les politiques et procédures du ministère, interviewé le personnel du ministère, recherché des programmes similaires mis en place dans d'autres territoires de compétence et vérifié l'état actuel des recommandations faites dans notre rapport de 1996 sur la vérification du programme. Nous avons également obtenu des renseignements additionnels sur le processus d'assurance de la qualité auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et de certains de ses évaluateurs.

Notre vérification était en grande partie terminée en mars 2004 et a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Les critères utilisés pour établir les objectifs de la vérification ont fait l'objet de discussions avec la direction du ministère, qui les a acceptés.

Le service de vérification interne du ministère n'avait pas effectué de travaux récents sur le Programme des établissements de santé autonomes. Par conséquent, nous ne pouvions pas limiter la portée de notre vérification en nous fiant à ses travaux.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

De façon générale, le ministère avait mis en place des procédures adéquates pour assurer la conformité avec la législation et les politiques qui régissent la délivrance de permis, le financement et la surveillance des établissements de santé autonomes. Toutefois, pour que le programme puisse remplir son mandat de façon rentable, d'autres mesures doivent être prises pour s'attaquer aux problèmes suivants, dont certains avaient été repérés dans notre dernière vérification en 1996 :

- Le ministère n'avait toujours pas évalué la relation entre le volume de services dispensés par des établissements distincts et le coût de la prestation de ces services pour déterminer si les frais d'établissement payés aux établissements de santé autonomes étaient raisonnables.
- Le ministère n'avait pas déterminé les niveaux de services qui seraient nécessaires et qui devraient être offerts en vue de répondre aux besoins.

- Le ministère n'avait pas adéquatement analysé les répercussions des importantes variations régionales au chapitre des niveaux de services ni élaboré de stratégies en vue de s'attaquer à ce problème.
- Bien que des fonds destinés à l'élaboration d'un système de gestion des listes d'attente aient commencé à être versés en 2000, les responsables du programme ne disposaient toujours pas de données sur la durée de l'attente avant d'obtenir des services diagnostiques ou chirurgicaux/thérapeutiques.
- Le ministère n'avait pas mis en place de processus pour déterminer les services qui devraient être dispensés par des établissements de santé autonomes plutôt que par les hôpitaux.
- Le ministère n'avait pas fixé de délais pour la présentation des rapports d'évaluation des établissements par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario. L'établissement de délais lui permettrait de prendre des mesures appropriées et en temps opportun fondées sur les résultats d'évaluation.
- Le ministère n'avait toujours pas mis en œuvre de processus permettant de déterminer quels autres services dispensés ailleurs que dans des hôpitaux et des établissements de santé autonomes autorisés, tels que les échocardiogrammes, devraient être visés par la *Loi sur les établissements de santé autonomes* et ainsi être assujettis à un processus approprié d'assurance de la qualité.
- Bien que 70 cliniques de polysomnographie aient reçu l'autorisation d'ouvrir leurs portes depuis 1998, 18 d'entre elles n'avaient toujours pas obtenu leur permis parce que l'inspection n'avait pas eu lieu ou parce que l'inspection avait révélé qu'elles ne satisfaisaient pas aux normes minimales de qualité.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

CARACTÈRE RAISONNABLE DES FRAIS D'ÉTABLISSEMENT

Tous les services diagnostiques offerts aux établissements de santé autonomes comportent un volet professionnel et un volet technique. Les médecins qui dispensent les services facturent au ministère le volet professionnel des frais d'après la formule de rémunération à l'acte. Ceci se fait dans le cadre du régime d'assurance-santé de l'Ontario conformément au barème des prestations établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé.*

Pour la majorité des établissements offrant des services diagnostiques, les frais du volet technique des services (également connus sous le nom de « frais

d'établissement ») figurent sur le barème des frais d'établissement payés aux établissements de santé autonomes et sont également réclamés d'après la formule de rémunération à l'acte. Le volet technique correspond aux coûts associés à l'exploitation de l'établissement, incluant le coût des locaux, de l'équipement, des fournitures et du personnel qui permettent d'effectuer les interventions. Ces frais ne tiennent pas compte des facteurs qui peuvent influer sur les coûts, tels que le volume de services rendus annuellement. Par ailleurs, les frais techniques des établissements offrant des services chirurgicaux et thérapeutiques ainsi que des services d'IRM sont financés au moyen de budgets négociés avec le ministère et fondés sur les coûts réels de la prestation d'un certain volume de services.

Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous recommandions au ministère d'évaluer le caractère raisonnable des frais d'établissement en étudiant la relation qui existe entre le volume de services dispensés et les coûts de prestation de ces services. Le ministère a accueilli notre recommandation et a indiqué que son personnel « travaillait à élaborer un protocole qui servirait à examiner le caractère approprié des frais et l'applicabilité d'escomptes de volume ».

Dans un rapport de 2000, le Comité sur les frais techniques, formé de représentants du ministère, de l'Ontario Medical Association (OMA) et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, indiquait que « le remboursement des coûts devrait être le principe sous-jacent du financement du volet technique des services diagnostiques » et que, par le passé, la majorité des frais n'avaient pas été fixés au moyen d'une méthode de calcul rigoureuse. Le comité remarquait également qu'il y avait un manque d'information sur l'importance de la différence entre les frais actuels et les coûts réels, que le barème de frais devrait être examiné dès que possible et qu'une méthode appropriée de calcul des frais devrait idéalement tenir compte de divers facteurs, tels que les économies d'échelle. Le comité soupçonnait qu'en raison de l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux équipements, certains frais payés pour des services existants ne reflètent pas précisément les coûts actuels véritables.

En avril 2003, l'OMA et le ministère ont convenu de former une équipe de développement pour établir un comité sur les services diagnostiques qui agira auprès du ministère à titre d'organisme consultatif. Les responsabilités du comité devaient comprendre l'élaboration et l'établissement d'un processus d'évaluation et d'administration des frais techniques. Toutefois, en avril 2004, ce comité n'avait toujours pas été formé.

Recommandation

Pour s'assurer que les frais d'établissement payés aux établissements de santé autonomes sont raisonnables, le ministère doit :

- **déterminer objectivement le coût actuel de la prestation de chaque type de services;**
- **examiner la relation qui existe entre le volume de services offerts et les coûts de prestation des services.**

Réponse du ministère

Pour s'attaquer au problème des frais d'établissement et des frais techniques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a convenu, dans le cadre du protocole d'entente signé en 2003 avec l'Ontario Medical Association, de créer le comité sur les services diagnostiques (CSD). Le CSD agira à titre d'organisme consultatif auprès du ministre de la Santé et des Soins de longue durée dans le but de planifier et de coordonner un système efficient et efficace de services diagnostiques en Ontario fondé sur la responsabilité des utilisateurs et des fournisseurs. Il sera également chargé d'examiner comment le volet technique des services diagnostiques (décrit actuellement par le terme « frais techniques ») sera évalué, payé et administré, incluant l'établissement d'une méthode de calcul de frais et d'un processus d'examen permanent pour tenir compte du fait que le remboursement est fondé sur les coûts réels et les volumes de services actuels.

DISTRIBUTION DES SERVICES

En vertu de la *Loi*, le ministère peut délivrer des permis à de nouveaux établissements de santé autonomes au terme d'un processus de demandes de proposition qui comprend l'examen de la nature des services à fournir, de la disponibilité actuelle des services, des besoins actuels et futurs en matière de services, du coût prévu et du financement disponible. Le ministère a répété au fil des ans son engagement à maintenir un système de santé public et universel, offrant des services à tous les Ontariens où et quand ils en ont besoin.

Services diagnostiques

Depuis 1990, même si bon nombre de nouveaux établissements ont manifesté un intérêt en vue d'obtenir un permis, très peu d'entre eux ont été autorisés en vertu de la *Loi* à fournir les services diagnostiques visés à l'origine par celle-ci. Toutefois, depuis notre dernière vérification en 1996, le ministère a permis à des établissements détenteurs d'un permis et situés dans une région de la province insuffisamment desservie de diversifier les types de services qu'ils dispensent. Selon le ministère, une région est insuffisamment desservie si le total des services d'un type particulier offerts, incluant les services dispensés dans les hôpitaux, est inférieur à 50 % de la moyenne provinciale du nombre de services offerts par habitant.

Dans un rapport de 2002, l'Ontario Medical Association (OMA) recommandait au ministère, à l'OMA et au secteur hospitalier d'établir un comité de gestion des services diagnostiques techniques dont le rôle consisterait à conseiller au ministère une méthodologie de planification provinciale axée sur la population et des lignes directrices en vue de déterminer la capacité, la distribution et le choix de services diagnostiques appropriés. La méthodologie proposée devait tenir compte des critères suivants : les besoins de la population (en considérant des facteurs tels que la prévalence des maladies, la facilité d'accès, l'âge de la population et les modèles d'orientation); les listes d'attente; et si l'introduction, l'expansion ou le remplacement des techniques diagnostiques permet de dispenser les services à moindre coût. Les auteurs du rapport recommandaient également que le comité :

- ait la responsabilité de :
  - recommander au ministère des stratégies pour répondre aux priorités en matière de services diagnostiques;
  - d'aviser le ministère des lacunes cernées grâce à l'application d'un cadre provincial approuvé de planification de l'utilisation des techniques diagnostiques;
- examine les demandes visant l'introduction de nouveaux services ou l'accroissement de la capacité existante;
- fasse des recommandations en ce qui concerne l'introduction/accroissement des services.

Bien que le ministère appuie la création d'un tel comité, nous comprenons que rien n'a été fait en ce sens à ce jour. Nous avons remarqué que la province de la Colombie-Britannique a créé un comité consultatif sur les services diagnostiques qui examine les demandes de permis des nouveaux établissements de services diagnostiques.

Selon les données préparées par le ministère, il existe d'importantes variations régionales au chapitre de la disponibilité des services. Par exemple, au cours de l'exercice 2002-2003 :

- Parmi les 62 municipalités de plus de 25 000 habitants, neuf étaient insuffisamment desservies – selon le critère du ministère fondé sur un total de services dispensés inférieur à 50 % de la moyenne provinciale du nombre de services offerts par habitant – dans les quatre principales spécialités diagnostiques (radiologie, échographie, épreuves fonctionnelles pulmonaires et médecine nucléaire) et quatre autres municipalités étaient insuffisamment desservies dans trois spécialités.
- Dans les 39 municipalités de plus de 50 000 habitants, les taux de services d'échographie diagnostique variaient de façon importante, de 81 à 659 examens pour 1 000 habitants.

Nous n'avons trouvé aucune indication permettant d'affirmer que le ministère avait analysé ces différences en vue de déterminer si des mesures devaient être prises pour donner suite à son engagement à l'égard d'un accès universel où et quand les services sont nécessaires.

Quelles que soient les conditions mises en place pour augmenter les *types* de services diagnostiques dispensés, un établissement de services diagnostiques particulier n'est assujetti à aucune limite de *volume* de services autorisés. Entre 1996-1997 et 2002-2003, on a observé d'importantes augmentations concernant l'utilisation de certaines procédures diagnostiques. Par exemple, selon notre analyse des données du ministère, les demandes de remboursement des frais d'établissement pour une procédure d'échographie montraient que l'utilisation de cette technique a augmenté d'environ 72 000 à 159 000 examens par année. Dans un grand nombre d'établissements, l'utilisation de ce service, entre autres, a augmenté de plus de 100 % et dans certains cas, dans une proportion pouvant atteindre 700 %. Rien n'indiquait que le ministère avait analysé les raisons de ces augmentations drastiques du nombre de procédures exécutées dans ces établissements.

Services chirurgicaux/thérapeutiques

Comme nous l'avons remarqué précédemment, les établissements qui offrent des services chirurgicaux et thérapeutiques autorisés sont financés par le biais de budgets négociés, fondés principalement sur le nombre de services dispensés par un établissement et payés par le ministère. Le ministère a remarqué qu'en raison du vieillissement de la population, les services de chirurgie de la cataracte et de dialyse font l'objet d'une demande accrue.

CHIRURGIES DE LA CATARACTE

Selon les données du ministère, le nombre de chirurgies de la cataracte effectuées en Ontario a régulièrement augmenté, d'environ 45 000 chirurgies par année en 1992-1993 à 97 000 en 2002-2003. En 2000-2001, le ministère a évalué les besoins en matière de chirurgies de la cataracte et est arrivé à la conclusion que quatre régions de la province étaient insuffisamment desservies comparativement à l'ensemble de la province. Il a également conclu qu'il serait plus économique de pratiquer des chirurgies de la cataracte dans un établissement de santé autonome que dans les hôpitaux. Pendant la présente vérification, un seul établissement autorisé, situé à Toronto, pratiquait des chirurgies de la cataracte. La majorité des chirurgies de la cataracte étaient effectuées dans des hôpitaux. En 2003-2004, avec l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement, le ministère a augmenté de 300 à 1 300 par année le nombre de chirurgies de la cataracte pratiquées dans l'établissement autorisé. Selon le ministère, cette augmentation a porté le volume de services dispensés dans cet établissement à 100 % de sa capacité.

Des données récentes sur les besoins en matière de chirurgie de la cataracte comprenaient les résultats d'une évaluation des besoins menée en septembre 2003 par le ministère qui indiquaient que le nombre de chirurgies de la cataracte par habitant pratiquées à Toronto – région où est situé le seul établissement autorisé à pratiquer ce type de chirurgie – était nettement plus élevé que dans d'autres régions de l'Ontario à fortes populations. Le ministère a également remarqué qu'en 2001-2002, même si la moyenne provinciale était de 2 595 services dispensés pour 100 000 personnes de plus de 50 ans, le nombre de chirurgies de la cataracte pratiquées dans des collectivités de plus de 100 000 habitants variait de 1 837 à 3 286 par année pour 100 000 habitants. Selon les estimations du ministère, 9 000 chirurgies de la cataracte additionnelles étaient nécessaires par année pour faire face à la hausse annuelle du nombre de personnes atteintes de cataractes et pour traiter, au cours des cinq prochaines années, les 33 000 personnes qui attendent une telle chirurgie. Selon les résultats d'une étude menée en 2003 par l'Institut Fraser, le temps médian pendant lequel les patients ontariens doivent attendre entre la date de la rencontre avec un spécialiste et celle de la chirurgie de la cataracte était de 19 semaines, comparativement aux données suivantes : l'indication des médecins de l'Ontario dans le rapport selon laquelle huit semaines serait un temps d'attente raisonnable; et des périodes d'attente de 7,5 et 12 semaines, respectivement, en Alberta et en Colombie-Britannique, où des chirurgies de la cataracte sont également pratiquées ailleurs que dans les hôpitaux.

AUTRES SERVICES CHIRURGICAUX/THÉRAPEUTIQUES

Depuis la publication de notre *Rapport annuel 1996*, les besoins en matière de services chirurgicaux/thérapeutiques autorisés autres que les chirurgies de la cataracte – tels que les avortements, les chirurgies vasculaires et la dialyse – et la disponibilité de ces services n'ont pas été déterminés. Il n'y a pas eu non plus d'examens réguliers du niveau de services dispensés (c'est-à-dire le nombre de services dispensés par unité de population) à l'échelle de la province.

En ce qui concerne les avortements, au moment de notre vérification, cinq établissements de santé autonomes autorisés – situés dans deux grandes villes ontariennes – pratiquaient des avortements thérapeutiques. Selon le ministère, certains services, tels que les avortements, « offerts ailleurs dans la province ne permettent pas de satisfaire la demande et le volume actuels ».

Nous avons remarqué, dans un récent document préparé par le ministère, que des établissements non autorisés pratiquent aussi des avortements, particulièrement dans une région de la province. Puisque ces établissements ne détiennent pas de permis délivré en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, le ministère ne leur verse pas de frais d'établissement pour les services qu'ils dispensent. En revanche, ceci signifie également qu'ils ne sont pas assujettis au même processus d'assurance de la qualité que les établissements autorisés. Nous doutons que l'exclusion de ces

établissements du processus d'assurance de la qualité respecte l'esprit et l'intention de la *Loi* et du Programme des établissements de santé autonomes en ce qui concerne l'assurance de la qualité.

Recommandation

Pour s'assurer que les services dispensés en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* sont raisonnablement accessibles à tous les Ontariens, le ministère doit :

- **évaluer les besoins de chaque service dans chaque région et déterminer les mesures qui doivent être prises pour respecter son engagement de fournir des services où et quand ils sont nécessaires;**
- **évaluer les répercussions – sur le plan des finances et des listes d'attente – de la délivrance d'un permis autorisant la pratique de chirurgies de la cataracte à plus d'un établissement de santé autonome.**

Le ministère doit également déterminer les mesures législatives ou autres qui devraient être prises en ce qui concerne les établissements non autorisés qui effectuent des chirurgies et d'autres procédures généralement effectuées dans des hôpitaux ou des établissements de santé autonomes autorisés.

Réponse du ministère

Le Comité sur les services diagnostiques (CSD) adoptera une démarche fondée sur la planification pour évaluer le système des services diagnostiques, incluant la formulation de recommandations pour répondre aux besoins en matière d'accessibilité et de soins de santé. Cette démarche visera également à s'attaquer à des questions telles que l'accès aux services dans des régions insuffisamment desservies, les nouvelles démarches pour répondre aux besoins des patients et les problèmes liés à la capacité et aux listes d'attente. Le CSD fournira des conseils et des recommandations concernant le financement et la structure du système provincial de services diagnostiques, incluant l'utilisation de nouvelles sources de financement pour dispenser ces services.

Le ministère appuie la recommandation d'évaluer les répercussions de la délivrance de permis à d'autres centres de chirurgie de la cataracte en vertu de la* Loi sur les établissements de santé autonomes. *Il a déterminé les régions de la province où les besoins en services additionnels de chirurgies de la cataracte sont les plus pressants et est en voie d'obtenir l'approbation d'émettre une demande de propositions en vue de créer en vertu de la* Loi *d'autres établissements autorisés à pratiquer ce type d'intervention.

La structure de la* Loi *est telle que la définition d'un établissement de santé autonome et les interdictions et pénalités associées à l'exploitation d'un

établissement non autorisé reposent toutes sur la facturation de frais d'établissement tel que défini par la loi. Les établissements qui renoncent à facturer les frais d'établissement ne sont pas tenus d'obtenir un permis délivré en vertu de la Loi et ne sont pas assujettis aux dispositions de celle-ci concernant l'assurance de la qualité.

L'imposition du processus d'assurance de la qualité établi en vertu de la Loi aux établissements qui dispensent des services semblables à ceux qui sont offerts par les établissement de santé autonomes mais qui ne détiennent pas de permis délivré en vertu de la Loi exigerait d'apporter d'importantes modifications à la Loi. Le ministère appuie l'étude de cette question dans le cadre d'un examen des politiques de la Loi ainsi que l'inclusion de modifications, sous réserve de l'approbation des politiques, si un projet de loi modificatif est présenté.

Listes d'attente

Une façon de déterminer si l'accessibilité des services pose au problème consiste à tenir à jour des listes d'attente pour ces services et d'en assurer la surveillance. Pendant la présente vérification, le ministère ne disposait pas d'un système de suivi des listes d'attente pour gérer les périodes d'attente en vue d'obtenir un des services pouvant être dispensés en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*. En 2000, le ministère a commencé à financer le Comité mixte des politiques et de la planification (CMPP) de l'Ontario pour lui permettre d'entreprendre le projet Ontario Waiting List. Ce projet visait à permettre au ministère de bien comprendre comment gérer de façon efficace les listes d'attente et d'améliorer l'accessibilité aux services de santé. Dans le cadre de son mandat à l'égard du projet, le CMPP devait « recommander la méthodologie qui accorde raisonnablement la priorité aux patients, donne accès aux services en temps opportun, s'applique à tous les niveaux de soins et convient aux intervenants clés ».

Le projet a permis d'élaborer et d'évaluer des outils d'établissement des priorités fondés sur les travaux initiés par les responsables du projet Western Canada Wait List (WCWL), une entreprise collective à laquelle participent les associations médicales, les ministères de la Santé, les régies régionales de la santé et les centres de recherche en santé de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. Le projet WCWL a permis d'élaborer des outils de gestion des listes d'attente dans cinq domaines cliniques. Même si les outils n'ont pas été créés spécifiquement pour gérer les listes d'attente des établissements de santé autonomes, le CMPP a évalué l'efficacité de ces outils pour gérer les listes d'attente des examens d'IRM, des chirurgies générales et des chirurgies de la cataracte (comme nous l'avons mentionné précédemment, le ministère a évalué le nombre de personnes en attente d'une chirurgie de la cataracte). Nous comprenons que, consécutivement à cet examen, il a été recommandé d'élaborer et de perfectionner davantage chacun des

outils. Nous avons remarqué qu'un projet provincial de surveillance du temps d'attente a également été lancé en Nouvelle-Écosse.

En mai 2004, nous n'étions informés d'aucune nouvelle initiative entreprise par le ministère concernant le projet Ontario Waiting List ni d'autres démarches visant à obtenir des données sur le temps d'attente pour les services dispensés par les établissements de santé autonomes.

Recommandation

Pour déterminer l'importance des variations régionales des niveaux de services, le ministère doit :

- **élaborer et mettre en œuvre un système de gestion des listes d'attente;**
- **surveiller et analyser les périodes d'attente.**

Réponse du ministère

Dans un effort visant à gérer les listes d'attente en Ontario, le gouvernement s'est engagé à donner un accès approprié et en temps opportun aux services clés, incluant la chirurgie de la cataracte, l'arthroplastie de la hanche et du genou, certains services de cancérologie et de cardiologie et les examens d'IRM.

Les activités initiales visant à réduire les périodes d'attente, dans le cadre de la stratégie ontarienne de réduction des périodes d'attente, comprendront l'élaboration d'un système d'information global qui permettra à la province de compiler, de mesurer et d'évaluer les temps d'attente dans tous les établissements qui fournissent des services clés, y compris les établissements de santé autonomes. Cette information sera rendue publique, ce qui permettra aux patients et à leurs fournisseurs de soins de prendre des décisions éclairées quant à leurs options et d'avoir l'assurance que leurs besoins sont pris en considération.

À ce jour, le gouvernement a investi dans les initiatives suivantes pour réduire les périodes d'attente en augmentant le nombre d'interventions dans les domaines ciblés suivants :

- ***financer neuf nouveaux services d'IRM, parmi lesquels sept devraient être en fonction d'ici l'an prochain;***
- ***financer l'exécution de 9 000 chirurgies de la cataracte additionnelles par année d'ici 2005-2006;***
- ***pratiquer 2 300 arthroplasties de la hanche et du genou de plus par année d'ici 2007-2008;***
- ***porter le nombre de cardiochirurgies à plus de 36 000 par année d'ici 2007-2008.***

Planification des services

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport, tous les services dispensés dans des établissements de santé autonomes autorisés le sont également dans les hôpitaux. Durant notre vérification, nous n'avons trouvé aucune preuve permettant d'affirmer que le ministère avait établi un processus ou des critères en vue d'évaluer si un service particulier devrait être dispensé dans les hôpitaux ou dans des établissements autorisés. Une telle évaluation pourrait indiquer que la pratique de certaines interventions chirurgicales dans des établissements autorisés permettrait aux hôpitaux de répondre à d'autres besoins qui peuvent uniquement être comblés dans un hôpital. Les résultats de l'évaluation pourraient varier d'une région à l'autre de la province. Les facteurs régionaux qui pourraient influer sur les résultats de l'évaluation comprendraient la capacité des hôpitaux (par exemple, la disponibilité des salles d'opération dans la région immédiate) et la disponibilité de professionnels de la santé qualifiés pour assurer le fonctionnement d'un établissement autorisé.

Recommandation

Pour s'assurer que les établissements de santé autonomes sont adéquatement utilisés pour répondre aux besoins du public en matière de soins de santé, le ministère doit mettre en œuvre un processus afin de déterminer si certains services devraient être dispensés dans des hôpitaux ou des établissements de santé autonomes autorisés.

Réponse du ministère

Le ministère accueille cette recommandation. Avant d'introduire ou d'élargir un service, ou les deux, que ce soit dans un hôpital ou dans un établissement de santé autonome, il faudrait envisager le meilleur mécanisme de prestation du service pour le bénéfice du patient. Les hauts fonctionnaires du ministère évaluent les meilleures options possibles pour dispenser des soins aux patients tout en optimisant les ressources humaines et financières disponibles.

Pour créer de nouveaux établissements de santé autonomes, le ministre doit autoriser l'émission d'une demande de propositions. La décision ministérielle d'émettre une demande de propositions doit tenir compte des éléments énoncés à l'article 5 de la* Loi sur les établissements de santé autonomes*, incluant les besoins actuels et futurs pour le service, la disponibilité actuelle du service, le coût prévu et la disponibilité des fonds publics. À l'heure actuelle, le Programme des établissements de santé autonomes prévoit d'inclure une évaluation et/ou une justification de la prestation d'un service dans un établissement de santé autonome plutôt qu'à l'hôpital dans le document d'information à l'intention du ministre. Ce document comprend généralement une comparaison du coût des services dispensés dans les hôpitaux et dans les établissements de santé

autonomes, une évaluation de la complexité du service et une analyse des questions d'assurance de la qualité associées à la prestation du service dans un contexte non hospitalier.

ÉVALUATIONS ET INSPECTIONS

Pour assurer la conformité aux normes médicales appropriées, la *Loi* prévoit la nomination d'évaluateurs afin d'évaluer la qualité des services dispensés dans les établissements autorisés. L'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) a la responsabilité de mener ces évaluations, et d'élaborer et de publier des paramètres de pratique clinique et des normes d'établissement à l'intention des établissements. Les évaluations permettent spécifiquement de déterminer si un établissement a respecté les paramètres de pratique clinique et les normes d'établissement. Par exemple, selon les paramètres et les normes, l'équipement diagnostique doit fonctionner adéquatement et être entretenu correctement, et le personnel de l'établissement doit avoir les qualifications et la formation appropriées. Durant l'exercice 2003-2004, le ministère a versé à l'Ordre 1,3 million de dollars pour mener des évaluations et pour élaborer et publier des paramètres et des normes de pratique clinique à l'intention des établissements.

En plus des évaluateurs de la qualité nommés par l'Ordre, des inspecteurs peuvent être nommés par le ministère et l'Ordre. Les inspecteurs nommés par le ministère peuvent inspecter un établissement pour s'assurer qu'il satisfait à toutes les dispositions de la *Loi* et à ses règlements, de même qu'aux conditions de délivrance de son permis. Des inspecteurs peuvent également être nommés par l'Ordre pour inspecter un établissement avant la délivrance de son permis. Les inspections peuvent également être menées lorsque le directeur a des motifs raisonnables de croire que des établissements non autorisés facturent au public des frais d'établissement pour des services assurés.

Les attentes du ministère à l'égard de l'Ordre en ce qui a trait au processus d'évaluation ont été au départ définies dans un protocole d'entente signé en 1992-1993 par le ministère et l'Ordre. Bien que le ministère et l'Ordre s'entendent chaque année sur les objectifs et les résultats, aucun protocole d'entente à jour n'a été signé.

Processus d'évaluation

Les établissements à évaluer sont sélectionnés par le ministère au début de chaque exercice financier. Le ministère fonde sa sélection sur les différents facteurs de risque des établissements qui présentent le potentiel le plus élevé de problèmes. Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous remarquions que deux tiers des établissements détenteurs d'un permis délivré en vertu de la *Loi* n'avaient pas été soumis à une évaluation de la qualité des services dispensés et que seulement 47 des 336 établissements dont le permis avait été renouvelé avaient fait l'objet d'une évaluation. Durant la présente

vérification, nous étions heureux de constater une nette amélioration sur ce chapitre, puisque le ministère évaluait plus de 85 % des établissements au moins une fois durant la période de validité d'un permis, qui est de cinq ans en général.

Nous avons également remarqué que, depuis la modification de la *Loi* en 1996, des évaluations peuvent être menées sans préavis. Cette mesure permettrait à des évaluateurs d'observer directement à l'improviste la qualité des services dispensés et de s'assurer que les procédures sont effectuées par le personnel qualifié. Toutefois, en mars 2004, aucune évaluation d'établissement sans préavis n'avait été menée.

Lorsque l'Ordre a terminé l'évaluation d'un établissement sélectionné, il transmet un rapport au directeur du Programme des établissements de santé autonomes. Ce dernier examine le rapport et peut demander des précisions sur les recommandations ou autoriser les représentants de l'Ordre à obtenir de l'établissement évalué un plan de mesures correctives. Lorsqu'au cours d'une évaluation, un risque pour la santé et la sécurité des patients est repéré, le directeur peut suspendre le permis de l'établissement en question ou restreindre les services que l'établissement est autorisé à dispenser. Lorsque l'établissement a fourni à l'Ordre suffisamment de documents pour démontrer que les problèmes à l'origine de la suspension du permis ont été réglés et que les recommandations ont été mises en œuvre, l'Ordre en informe le directeur, qui peut alors rétablir le permis de l'établissement ou lever les restrictions sur les services pouvant être dispensés.

Délais pour la présentation des données d'évaluation

Le ministère n'a pas fixé de délais pour la transmission par l'Ordre des rapports complets d'évaluation au directeur du programme. En 1996, nous recommandions que le ministère fixe de tels délais. Le ministère a accueilli notre recommandation à ce moment-là.

Des délais n'avaient pas été fixés non plus pour la prise de mesures correctives dans le cas d'un établissement jugé non conforme ou déficient dans certains domaines. À cet égard, dans notre *Rapport annuel 1996*, nous remarquions que le personnel de l'établissement et celui de l'Ordre étaient tenus de se rencontrer dans les deux mois, ou dès que possible, suivant l'évaluation pour discuter du rapport d'évaluation. Ces rencontres ont cessé. Les établissements doivent plutôt transmettre l'information à l'Ordre qui s'assure qu'ils ont pris les mesures correctives nécessaires pour combler les lacunes observées au cours de l'évaluation. Aucun délai obligatoire n'a été fixé pour la transmission de cette information. Nous avons examiné les rapports d'évaluation des établissements qui présentaient de graves problèmes selon le ministère mais dont le permis n'avait pas été suspendu – entre le 1er avril 2000 et le 31 mars 2003 – et nous avons observé que, dans la majorité des cas, l'Ordre n'avait été informé des mesures prises que quatre à six mois après la date de l'évaluation. Même si le ministère nous a

indiqué qu'un délai de quatre à six mois avant d'être informé des mesures prises pour corriger des problèmes ne mettant pas en danger la vie des patients était raisonnable, nous n'avons pas pu déterminer le fondement de cette conclusion.

Recommandation

Pour s'assurer que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario répond à ses attentes à l'égard du processus d'évaluation et de l'élaboration de paramètres de pratique clinique et de normes d'établissement, le ministère doit régulièrement mettre à jour son entente avec l'Ordre en signant un protocole d'entente.

Pour s'assurer que les services dispensés par un établissement de santé autonome sont conformes aux paramètres de pratique clinique ou aux normes d'établissement, certaines évaluations doivent être menées sans préavis.

Pour améliorer l'efficacité du processus d'évaluation, le ministère doit fixer des délais pour :

- **la présentation par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario des rapports au directeur du Programme des établissements de santé autonomes;**
- **la transmission de l'information des établissements de santé autonomes à l'Ordre démontrant que les mesures correctives requises ont été prises en temps opportun.**

Réponse du ministère

Le ministère accueille cette recommandation et s'assurera que ses attentes à l'égard de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario en ce qui concerne le processus d'évaluation et l'élaboration de paramètres de pratique clinique et de normes d'établissement sont régulièrement mises à jour dans un protocole d'entente signé.

Des discussions sont en cours avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour élaborer des politiques et procédures définissant les circonstances dans lesquelles des évaluations sans préavis seront menées.

En vertu du nouveau processus d'examen par une commission, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario s'engage à respecter un délai d'exécution d'au plus 10 jours ouvrables suivant le signalement d'établissements dont les activités semblent causer un préjudice à la santé et à la sécurité des patients et d'au plus 72 heures dans le cas d'établissements dont les activités posent des risques immédiats pour la santé et la sécurité. Cette mesure permettra au ministère de s'attaquer aux problèmes de santé et de sécurité en temps plus opportun. Les détails des

délais proposés feront l'objet de discussions avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et seront inclus dans le protocole d'entente.

Les lettres actuelles envoyées aux établissements détenteurs d'un permis fixent le délai suivant pour donner suite aux recommandations faites dans le rapport :

- ***Lorsque le rapport comprend uniquement des recommandations de nature administrative, le détenteur de permis doit communiquer avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour en discuter dans les 15 jours suivant la réception du rapport.***
- ***Lorsque le rapport fait état de sérieuses préoccupations, mais dont la gravité n'exige pas la suspension du permis, le détenteur de permis doit communiquer avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour discuter des recommandations dans les 15 jours suivant la réception du rapport et soumettre un plan écrit à l'Ordre donnant suite aux recommandations dans les 30 jours suivant la réception du rapport.***

Bien qu'ils soient indiqués dans les modèles de lettres de réponse, ces délais ne sont pas documentés à l'heure actuelle dans une politique écrite. Cette politique sera préparée et incluse dans le dossier des politiques du programme.

Suspensions de permis et réévaluations

En vertu de la *Loi*, le directeur peut immédiatement suspendre le permis d'un établissement lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'établissement en question constitue une menace pour la santé ou la sécurité des gens (en raison, par exemple, d'un manque de personnel qualifié ou du mauvais fonctionnement de l'équipement). En règle générale, une telle mesure est fondée sur les résultats d'un rapport d'évaluation préparé par l'Ordre. Comme nous en avons discuté à la section précédente, aucun délai n'est fixé pour la transmission des rapports d'évaluation au directeur du programme une fois l'évaluation terminée. Pendant la présente vérification, nous avons observé que, lorsque les évaluations entraînaient la suspension du permis d'un établissement ou la restriction des services pouvant être dispensés en vertu du permis, environ trois mois s'écoulaient en moyenne entre la date de l'évaluation initiale et la date de suspension du permis ou de restriction des services.

Dans notre vérification de 1996, nous remarquions que le ministère n'avait aucune politique documentée sur le suivi ou la réévaluation des établissements ayant fait l'objet d'une évaluation défavorable. Nous avions également observé que, dans plus de 60 % des cas où des établissements avaient été réévalués, les problèmes sérieux n'avaient pas été réglés. Pendant la présente vérification, nous avons observé que, dans environ 20 % des réévaluations menées depuis le 1er avril 2000, des problèmes graves continuaient à être soulevés. Malgré la réduction de la persistance des

problèmes graves, nous sommes préoccupés par le fait que le ministère n'a toujours pas établi de politique officielle sur les mesures appropriées à prendre lorsque des établissements continuent à présenter des problèmes en matière d'assurance de la qualité. Ces mesures pourraient inclure la révocation du permis d'un établissement.

Depuis 1996, le ministre peut, en vertu de la *Loi*, établir des règlements régissant les circonstances dans lesquelles les propriétaires d'établissement seraient tenus de payer le coût d'une évaluation. En 1996, le ministère indiquait que cette mesure permettrait de facturer les frais d'une réévaluation rendue nécessaire en raison de la persistance de problèmes remarqués lors de l'évaluation initiale. Toutefois, pendant la présente vérification, les propriétaires d'établissement n'étaient toujours pas tenus de payer les frais de réévaluation. Une telle exigence serait une mesure incitative additionnelle pour les encourager à se conformer aux normes de qualité.

Nous avons également remarqué que le ministère ne rend pas publique l'information concernant les établissements où des problèmes d'assurance de la qualité sont soulevés. Même si les établissements dont le permis a été suspendu ou restreint en raison de problèmes d'assurance de la qualité ne peuvent pas facturer de frais d'établissement durant la période de la suspension ou de la restriction, des patients potentiels et des médecins qui orientent des patients vers les établissements peuvent ne pas être au courant de l'existence de problèmes en matière d'assurance de la qualité.

Recommandation

Pour améliorer l'efficacité du processus d'évaluation des établissements de santé autonomes et pour assurer la conformité aux normes de qualité, le ministère doit :

- **avoir une politique officielle sur la suspension du permis des établissements qui présentent de graves problèmes en matière d'assurance de la qualité, particulièrement lorsque les mêmes problèmes sont repérés au moment d'une réévaluation;**
- **envisager de facturer aux établissements les frais de réévaluation.**

Pour protéger le public, le ministère doit envisager des mesures appropriées pour rendre publics les graves problèmes d'assurance de la qualité repérés dans les établissements de santé autonomes.

Réponse du ministère

Le ministère accueille cette recommandation. Le secteur de programme élaborera une politique établissant les circonstances dans lesquelles le permis sera suspendu ou restreint en raison de problèmes répétés d'assurance de la qualité, lorsque la déficience en elle-même ne constituera pas un risque pour la santé et la sécurité ni une menace immédiate à la santé et à la sécurité.

Le ministère est d'accord avec l'idée d'envisager de facturer les frais de réévaluation. Le secteur de programme élaborera un document sur les options proposées énonçant le processus de mise en œuvre de cette modification (modification du règlement en vertu de la* Loi sur les établissements de santé autonomes*) et les avantages et inconvénients de facturer aux établissements détenteurs d'un permis les frais de réévaluation en vertu du programme d'assurance de la qualité visant les établissements de santé autonomes.

Le ministère accueille la recommandation selon laquelle il faudrait envisager de rendre publiques les mesures d'autorisation prises à la suite d'une évaluation de la qualité. Le secteur de programme élaborera un document sur les options proposées pour cette question. Un certain nombre de questions doivent être examinées relativement à l'élaboration d'un système de divulgation publique des problèmes d'assurance de la qualité observés dans les établissements de santé autonomes, incluant, entre autres, la période de rétention de l'information, l'annonce des suspensions proposées pendant qu'elles sont portées en appel, les répercussions des changements de propriété à l'égard de l'information affichée, le moment de l'affichage de l'information et la mise à jour de l'information.

Même si le vérificateur provincial souligne que la divulgation des problèmes d'assurance de la qualité pourrait être avantageuse, cette décision doit être prise par le directeur du Programme des établissements de santé autonomes qui réglemente les activités de ces établissements. La divulgation de ce type d'information pourrait exiger une modification à la* Loi sur les établissements de santé autonomes *et à l'entente conclue entre le ministère et l'Ordre en ce qui concerne l'utilisation, la collecte et la divulgation de l'information.

Méthodologie d'évaluation

Les évaluateurs reçoivent et analysent les données provenant de dossiers médicaux, de notes, de fiches médicales et d'autres documents sur les soins dispensés aux patients et conservés par les établissements de santé autonomes. Le ministère a laissé à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario le soin de choisir la méthodologie de sélection des échantillons de dossiers à examiner. Pour aider les évaluateurs, l'Ordre leur fournit des lignes directrices pour mener les évaluations. Dans notre *Rapport annuel 1996*, pour réduire le risque de ne pas déceler les problèmes de santé et de sécurité potentiellement graves, nous recommandions au ministère de s'assurer que les lignes directrices d'échantillonnage de l'Ordre tenaient compte de la période de temps couverte par l'évaluation, du volume de services dispensés par l'établissement et du nombre de spécialités exercées dans l'établissement. Nous recommandions également que les évaluateurs qui ne suivent pas les lignes directrices soient tenus de documenter les raisons de leur décision. Le ministère a accueilli notre

recommandation et a indiqué qu'il demanderait à l'Ordre d'examiner et de préciser ses lignes directrices d'échantillonnage.

Pendant notre présente vérification, nous avons été informés par le personnel du ministère qu'en vertu de la politique de sélection d'échantillons de l'Ordre, les évaluateurs doivent examiner un minimum de dix services par spécialité. Nous avons examiné un échantillon de rapports d'évaluation et avons observé que, dans certains cas, les évaluateurs n'avaient pas respecté la politique. Les raisons du non-respect de la taille minimale de l'échantillon n'étaient pas documentées. Nous avons également constaté que certains évaluateurs avec qui nous avons communiqué demandaient au personnel des établissements de sélectionner un échantillon de dossiers à évaluer au lieu de choisir eux-mêmes un échantillon au hasard. Ainsi, il existe un risque que le personnel d'un établissement sélectionne uniquement les dossiers qui, vérification faite, sont conformes aux normes obligatoires.

Recommandation

Pour assurer l'efficacité de l'évaluation de la qualité des services dispensés par les établissements de santé autonomes, le ministère doit travailler en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario afin de veiller à ce que :

- **l'échantillon de services à évaluer soit suffisant pour permettre aux évaluateurs d'en arriver à une conclusion et que celui-ci soit sélectionné à partir d'une liste complète de tous les services dispensés aux patients;**
- **l'échantillon soit sélectionné indépendamment par l'Ordre ou par le ministère.**

Réponse du ministère

Le ministère accueille cette recommandation. Cette question sera discutée avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, et les exigences en matière d'examen de dossiers et de sélection d'échantillons seront incluses dans le protocole d'entente conclu entre l'Ordre et le ministère.

Clarté des conclusions d'évaluation

En vertu de *Loi sur les établissements de santé autonomes*, les services dispensés par les établissements de santé autonomes doivent être conformes aux normes de qualité généralement reconnues. Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous recommandions au ministère de travailler en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour s'assurer que les rapports d'évaluation présentent les conclusions claires de l'Ordre et d'autres spécialistes quant à la conformité ou à la non-conformité aux paramètres de pratique clinique et aux normes d'établissement. Le ministère a

accueilli notre recommandation et a indiqué qu'il travaillait avec l'Ordre « pour aider à améliorer la qualité et le contenu des rapports ». Toutefois, durant la présente vérification, nous avons observé que les rapports et d'autres communications de l'Ordre n'indiquaient toujours pas de façon systématique si les paramètres de pratique clinique et les normes d'établissement avaient été respectés. Lorsqu'il n'est pas clair que les normes aient été respectées, le ministère doit demander des précisions à l'Ordre, ce qui occasionne des délais dans la réponse aux rapports d'évaluation.

En septembre 2003, le ministère a formé une commission d'examen des établissements pour assister le directeur du Programme des établissements de santé autonomes dans la prise de décisions coercitives. La commission devait conseiller le directeur afin de déterminer si les problèmes soulevés par les évaluateurs correspondaient au non-respect de normes de pratique minimales et de préciser la gravité de toute déficience. Toutefois, à la fin de notre vérification, il était trop tôt pour évaluer le succès de cette initiative.

Systèmes de repérage des résultats d'évaluation

Le ministère tient à jour une base de données sur les résultats d'évaluation qui contient de l'information sur les types de services dispensés dans chaque établissement, l'état du permis de l'établissement (valide ou suspendu) et toute date à laquelle le ministère et/ou l'Ordre a pris des mesures en vue de régler les problèmes repérés dans un établissement.

Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous recommandions au ministère : de prendre des mesures pour vérifier l'intégrité des données enregistrées dans la base de données sur les évaluations; d'examiner la faisabilité de l'archivage de toute donnée d'évaluation par numéro d'établissement (pour faciliter le repérage de toutes les données d'établissement); et d'élaborer un système permettant le repérage des résultats d'évaluation des établissements. Durant la présente vérification, nous avons remarqué que le ministère utilisait le numéro de permis pour faire le suivi des activités d'évaluation et que des efforts avaient été faits pour améliorer l'intégrité des données. Toutefois, nous avons remarqué que certaines données erronées devaient toujours être corrigées et que le ministère n'utilisait pas la base de données pour surveiller la durée globale du processus d'évaluation. De plus, la structure de la base de données du ministère n'était pas idéale pour permettre la surveillance de la durée globale d'une évaluation. Par exemple, dans certaines circonstances, plus d'une réévaluation est nécessaire pour corriger toutes les déficiences graves repérées durant l'évaluation initiale. Toutefois, puisqu'il n'y a pas de liens dans la base de données entre les résultats des réévaluations et ceux des évaluations, il est difficile de déterminer le temps écoulé entre la date de la première évaluation et le moment de la résolution satisfaisante des problèmes sérieux soulevés.

Recommandation

Pour s'assurer que les décideurs ont accès à tous les renseignements pertinents au moment d'évaluer les établissements de santé autonomes, le ministère doit veiller à ce que la structure de son système d'information de gestion permette de lier toutes les données pertinente à un établissement particulier.

Réponse du ministère

Comme nous l'avons noté dans le rapport, un certain nombre de modifications ont été apportées à la base de données à la suite de la dernière vérification en 1996. L'actuel système d'information de gestion répond aux besoins du programme en matière de repérage des résultats des évaluations d'assurance de la qualité en vertu de la* Loi sur les établissements de santé autonomes*. Les modifications proposées au système permettraient d'accroître sa capacité d'établissement de rapports, mais le ministère doit établir un équilibre entre la valeur de ces améliorations et les ressources matérielles et humaines disponibles pour les apporter. À l'heure actuelle, d'autres projets auraient priorité sur les changements proposés au système d'information de gestion en matière d'assurance de la qualité. Les changements seront apportés selon la disponibilité des ressources.

SERVICES TECHNIQUES NON AUTORISÉS

Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous remarquions qu'au moment de l'adoption de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* en 1990, de nombreux services assurés en vertu de l'OHIP et qui comportaient un volet technique n'étaient pas visés par la *Loi*. Le barème des prestations de la *Loi sur l'assurance-santé* contenait 65 procédures techniques qui n'étaient pas régies par la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, telles que les électrocardiogrammes (enregistrements de l'activité électrique du cœur), les électroencéphalogrammes (enregistrements de l'activité électrique générée par les neurones du cerveau) et les échocardiogrammes (tracés électroniques des échos des ultrasons dirigés dans le thorax pour établir une carte du cœur). Nous recommandions au ministère d'établir des critères précis pour déterminer les services et procédures techniques qui devraient être autorisés en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*. Dans sa réponse à notre vérification de 1996, le ministère indiquait qu'en raison du nombre très élevé de services pouvant théoriquement être visés par la *Loi*, un processus rigoureux serait nécessaire pour classer ces services par ordre de priorité.

En 1997, un comité mixte formé de représentants du ministère et de l'Ordre a élaboré une liste de critères à utiliser pour élargir la portée de la *Loi* afin d'inclure d'autres services qui étaient dispensés ailleurs que dans les hôpitaux et qui n'étaient pas visés

par la *Loi*. La liste comprenait des critères d'assurance de la qualité (par exemple, évaluation du risque pour le patient découlant de la prestation du service) et des critères d'utilisation (par exemple, évaluation de toute hausse de coûts pour le gouvernement). Dans son *Rapport annuel 1996-1997*, le Comité permanent des comptes publics recommandait que ces critères soient utilisés pour évaluer la pertinence de tout ajout de services et de procédures techniques autorisés en vertu de la *Loi*. Nous comprenons qu'à la suite de l'application des critères d'utilisation, la portée de la *Loi* ait été élargie en 1998 pour inclure les polysomnographies. Toutefois, même si le comité mixte avait également recommandé l'évaluation d'autres procédures – telles que les services d'échocardiographie – en vue d'être visées par la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, nous comprenons qu'aucune autre évaluation n'a été menée pour déterminer si d'autres services devraient être visés par la *Loi*.

De nombreux rapports et études ont confirmé l'importance du processus d'assurance de la qualité mis en place par le ministère pour évaluer les services techniques dans le but d'assurer la protection du public. Par exemple, dans un rapport de 2000, un comité mixte formé de représentants du ministère, de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et de l'Ontario Medical Association (OMA) indiquait que les exigences de la *Loi* en matière d'assurance de la qualité – prévoir l'élaboration de normes de qualité, des inspections et des évaluations régulières et proposer des mesures correctrices – étaient plus complètes que toutes les autres exigences d'assurance de la qualité comparables dans le domaine médical. On indiquait également dans ce rapport qu'en raison de l'absence d'un programme externe d'assurance de la qualité visant les services techniques dispensés dans les cabinets de médecin et les cliniques médicales, les cabinets et les cliniques étaient plus susceptibles d'essuyer des critiques en raison de l'absence d'uniformité des normes et de la qualité des services. Dans un rapport de 2002, l'OMA indiquait également que le programme de gestion de la qualité visant les établissements de santé autonomes est généralement considéré comme un atout majeur et que le défi consiste à avoir un système de gestion de la qualité des services diagnostiques techniques qui fonctionne dans tous les secteurs.

Lorsqu'un service non visé par la *Loi* est dispensé ailleurs que dans un hôpital public, le service n'est pas assujetti au processus d'assurance de la qualité prévu dans la *Loi*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les échocardiogrammes et les électroencéphalogrammes sont des exemples de ces services. En vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*, des frais techniques sont payés aux établissements qui effectuent ces procédures. Selon les données du ministère, les paiements de frais techniques associés à des services d'échocardiographie ont augmenté de 53 % entre 1995-1996 et 2002-2003 – de 30 millions de dollars à 46 millions de dollars.

D'autres examens peuvent également être effectués dans un contexte non hospitalier sans exiger que l'établissement détienne un permis, mais aucuns frais techniques distincts ne sont payés pour ces examens – seul le volet professionnel de ces interventions est payé. Les tests allergologiques et les coloscopies, utilisées pour

diagnostiquer les maladies touchant le côlon et l'intestin, sont des exemples de ces services. Selon les données du ministère, 19 260 coloscopies ont été pratiquées dans un contexte non hospitalier au cours de l'exercice 2000-2001 – ou approximativement 12 % de l'ensemble de ces examens à l'échelle de la province. Puisque ces examens n'étaient pas visés par la *Loi*, ils n'étaient pas assujettis à ses dispositions relatives à l'assurance de la qualité.

Nous n'avons trouvé aucune indication permettant d'affirmer que le ministère avait procédé, depuis 1997, à une analyse pour déterminer si les services additionnels dispensés dans un contexte non hospitalier et dans des établissements détenteurs d'un permis devraient être autorisés en vertu de la *Loi* et ainsi assujettis au processus d'assurance de la qualité prévu par celle-ci.

Recommandation

Pour assurer la prestation de services médicaux de qualité uniforme en Ontario et pour réduire le risque pour les patients, le ministère doit évaluer quels services diagnostiques et chirurgicaux dispensés ailleurs que dans les hôpitaux et les établissements de santé autonomes détenteurs d'un permis devraient être visés par la *Loi sur les établissements de santé autonomes*.

Réponse du ministère

Toute décision visant à élargir la portée du Programme des établissements de santé autonomes pour inclure d'autres services doit être fondée sur un équilibre entre le coût de mise en œuvre d'un programme de délivrance de permis et d'assurance de la qualité et les besoins pour :

- ***un processus amélioré d'assurance de la qualité des services dispensés dans des contextes communautaires;***
- ***des mesures de planification et d'utilisation des services obtenus en vertu du mode d'homologation des établissements de santé autonomes.***

Le ministère a établi des critères en 1997 pour évaluer les propositions visant à élargir la portée de la* Loi sur les établissements de santé autonomes *afin d'inclure d'autres services. Ces critères ont été utilisés pour évaluer la proposition qui consistait à réglementer les établissements de médecine du sommeil en vertu de la* Loi *et ont mené à l'homologation de ce type d'établissement à la suite des modifications apportées au barème de prestations en 1998. Ces critères devraient continuer d'être utilisés pour évaluer toute proposition visant l'élargissement de la portée de la* Loi *afin d'inclure d'autres services.

À ce jour, l'élargissement potentiel de la portée de la* Loi *a été évalué uniquement à la suite de propositions précises de l'OMA ou du ministère ou de propositions non sollicitées de personnes intéressées à créer un établissement.

POLYSOMNOGRAPHIES

La majorité des polysomnographies sont des examens effectués pendant la nuit pour surveiller différents facteurs, tels que la saturation en oxygène (pour évaluer si les globules rouges du patient transportent suffisamment d'oxygène) et les étapes du sommeil (pour évaluer les troubles du sommeil, tels que l'apnée). Dans notre *Rapport annuel 1996*, nous constations que les frais techniques facturés par les établissements qui exécutaient des polysomnographies, ce qui à l'époque ne nécessitait pas de permis délivré en vertu de la *Loi*, avaient augmenté de 135 % en quatre ans. Depuis, les polysomnographies ont été ajoutées à la liste de services visés par la *Loi sur les établissements de santé autonomes*. Le comité des services aux médecins a recommandé que les cliniques de polysomnographie soient ajoutées dans un premier temps, dans le but de limiter le nombre d'établissements autorisés à facturer des services de polysomnographie. En 1998, environ 70 cliniques de polysomnographie ont été établies en vertu de la *Loi* et autorisées à fonctionner dans l'attente de la délivrance de leur permis. Entre 1998-1999 et 2002-2003, le montant des frais techniques facturés pour des polysomnographies est passé de 14,9 millions de dollars à 23,4 millions de dollars, soit une hausse de 57 %.

Avant l'homologation d'un établissement, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario doit effectuer une inspection pour déterminer si l'établissement respecte les paramètres de pratique clinique et les normes d'établissement établis. Les établissements peuvent continuer de fonctionner jusqu'à la délivrance du permis par le ministère. Si l'Ordre repère de graves problèmes en matière d'assurance de la qualité, le directeur peut interdire à l'exploitant de facturer des frais techniques. La dernière mesure serait généralement prise uniquement si un exploitant refusait de corriger les déficiences repérées.

Nous avons remarqué que plusieurs inspections doivent être effectuées dans de nombreuses cliniques de polysomnographie avant que soient corrigés les problèmes de qualité soulevés lors d'inspections initiales. En moyenne, il s'écoulait 16 mois entre l'inspection initiale et l'homologation d'une clinique de polysomnographie donnée. À la fin de notre travail, 18 cliniques de polysomnographie en exploitation n'étaient toujours pas homologuées parce qu'elles n'avaient toujours pas corrigé les déficiences ou n'avaient toujours pas été inspectées. Les déficiences observées dans les établissements inspectés comprenaient la surveillance inadéquate des patients par le personnel durant la polysomnographie.

Recommandation

Pour s'assurer que les nouveaux établissements qui seront assujettis à la *Loi sur les établissements de santé autonomes* dans l'avenir respectent les normes de qualité, le ministère doit :

- **inspecter tous ces établissements en temps opportun;**

- **faire un suivi en temps opportun des problèmes repérés pour vérifier si les mesures correctives ont été prises.**

Réponse du ministère

Le ministère accueille cette recommandation. Pour s'assurer que toute future situation de droits acquis est réglée en temps opportun, le ministère reconnaît le besoin d'affecter des ressources suffisantes, dans le cadre du Programme des établissements de santé autonomes et du programme d'inspections menées par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, pour assurer la réalisation des processus d'inspection et de délivrance de permis.

AUTRE QUESTION

Examens d'imagerie par résonance magnétique

L'imagerie par résonance magnétique (IRM) produit des images de haute qualité des structures du corps et peut permettre de détecter d'une façon extrêmement efficace les anomalies cérébrales, les tumeurs ou l'inflammation de la moelle épinière, les anévrismes ou les ruptures cardiaques ou aortiques, les problèmes touchant les organes de l'abdomen et les dommages causés à la structure des articulations, des tissus mous et des os. Les examens d'IRM fournissent souvent des données d'une importance capitale avant l'intervention chirurgicale. À l'été 2002, le gouvernement provincial a annoncé que les services diagnostiques offerts dans les établissements de santé autonomes seraient étendus pour inclure les services d'IRM et que l'accès à ces services serait du même coup amélioré, puisqu'auparavant, ceux-ci n'étaient offerts que dans les hôpitaux. De plus, les services d'IRM fournis dans ces établissements étaient moins coûteux pour le ministère que ceux qui étaient fournis dans les hôpitaux. Les établissements seraient assujettis à toutes les dispositions de la *Loi*, y compris les exigences en matière d'assurance de la qualité.

Après avoir évalué les soumissions présentées par les fournisseurs potentiels, le ministère a sélectionné des établissements qui offriront des services d'IRM dans cinq emplacements. Entre juillet et septembre 2003, ces établissements ont reçu un permis les autorisant à offrir ces services. Toutefois, le financement des services d'IRM, contrairement à celui d'autres services diagnostiques, était limité au prix proposé par chaque exploitant et était conditionnel à la prestation par l'exploitant de niveaux minimaux de services assurés.

Les exploitants peuvent également recevoir un revenu en facturant aux patients des frais pour les services non couverts par le régime d'assurance-santé de l'Ontario (c'est le cas dans tous les établissements de santé autonomes). Toutefois, il est important de noter que les contrats conclus avec les établissements offrant des services d'IRM

limitaient le volume de services non assurés qui pouvaient être dispensés, et que les établissements étaient tenus de signaler au ministère le volume de services non assurés dispensés.

À la fin de notre vérification, nous avons compris que le gouvernement provincial se penchait sur l'avenir de ces établissements et sur d'autres options de prestation des services d'IRM.

MINISTÈRE DU TRAVAIL

3.09–Programme des droits et responsabilités en matière d'emploi

CONTEXTE

La *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* (la *Loi*) fixe les normes minimums applicables aux salaires et conditions de travail que les employeurs doivent offrir à leur personnel. Elle précise les différents droits dans le domaine de l'emploi : heures de travail, heures supplémentaires, salaire minimum, congés de maternité, congés parentaux, jours fériés, indemnités de vacances et indemnités de cessation d'emploi. Elle vise la plupart des employeurs et employés de l'Ontario, à quelques exceptions près, comme les entreprises réglementées par le gouvernement du Canada, notamment les transporteurs aériens et les banques.

L'application de la *Loi* relève du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi adopté par le ministère du travail (le programme). Le programme est mis en œuvre par le siège social du ministère à Toronto et par des bureaux régionaux et de district situés dans toute la province. Il assure les services suivants :

- renseigner employeurs et employés, notamment par l'intermédiaire d'un centre d'appels du ministère des Finances;
- instruire et résoudre des plaintes, déposées principalement par d'anciens employés, concernant des infractions possibles aux droits en matière d'emploi;
- faire des enquêtes préventives sur les livres de paie et sur les pratiques suivies en milieu de travail;
- ordonner aux employeurs de payer les salaires et avantages sociaux dus et, s'il y a lieu, engager des poursuites et procéder à des recouvrements.

Des agents des normes d'emploi ont le pouvoir d'examiner les infractions éventuelles à la *Loi*. Pendant l'exercice 2003-2004, le ministère a instruit plus de 15 000 plaintes déposées par des employés et a procédé à environ 150 inspections préventives.

Pour l'exercice 2003-2004, les crédits que le ministère a affectés au programme s'élevaient environ à 22,4 millions de dollars, dont environ 75 % ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux d'un personnel composé de près de 220 personnes.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si les systèmes et processus mis en place par le ministère permettaient de réaliser son principal mandat, à savoir protéger les droits des travailleurs en matière d'emploi.

Nous avions fixé, au préalable, la base de notre vérification. La haute direction du ministère a examiné nos critères et les a acceptés.

Notre travail de vérification sur place, en grande partie terminé en mars 2004, consistait à examiner les dossiers et les politiques administratives applicables, et à interroger le personnel du siège social du ministère, de trois bureaux régionaux et de cinq bureaux de district. En outre, nous avons étudié des programmes semblables appliqués dans d'autres territoires. Enfin, nous avons évalué la suite donnée aux questions soulevées lors de notre vérification, en 1991, du Programme des pratiques d'emploi (la version précédente du programme actuel).

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons également étudié les récents rapports rédigés par la Direction des services de vérification interne du ministère et avons incorporé dans notre travail de vérification, s'il y avait lieu, d'importantes questions à examiner.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que le ministère concentrait ses efforts presque exclusivement sur l'instruction de plaintes déposées par des particuliers contre d'anciens employeurs. Par conséquent, les activités d'inspection que le ministère consacrait à la protection des droits des travailleurs en matière d'emploi laissaient, selon nous, à désirer. D'ailleurs, bon nombre des problèmes signalés pendant la présente vérification ont également été observés lors de notre vérification, en 1991, du Programme des pratiques d'emploi en vigueur à cette époque-là, comme l'indique le tableau ci-après.

Problèmes constatés pendant la vérification de 1991 et situation lors de notre vérification actuelle

Problèmes constatés en 1991	Situation actuelle
Lorsque l'instruction d'une enquête permettait de constater des infractions aux normes minimums, le ministère ne faisait rien, en règle générale, pour élargir la portée de l'enquête afin de déterminer si d'autres employés du même employeur avaient été victimes d'infractions semblables.	*Aucune amélioration importante.* Ayant constaté des infractions pour 70 % des plaintes instruites, le ministère n'étendait cependant pas, en règle générale, son enquête aux autres employés du même employeur. Comme 90 % des requérants n'ont déposé leur demande de paiement qu'après la cessation de leur emploi, le fait d'étendre la portée de l'enquête aux autres travailleurs de l'employeur serait un important moyen d'assurer la protection des droits de ces derniers.
Le ministère a renoncé essentiellement aux inspections préventives, qui pourtant produisent d'excellents résultats pour découvrir des infractions.	*Aucune amélioration importante.* En raison du nombre de plaintes à résoudre, les agents n'ont que peu de temps à consacrer aux inspections préventives d'employeurs. Ces inspections s'imposent de toute évaidence car 40 % à 90 % d'entre elles (selon les secteurs) ont permis de découvrir des infractions.
Des poursuites ne sont, pour ainsi dire, jamais entamées, de sorte que les employeurs sont peu portés à se plier volontairement à la *Loi*.	*Aucune amélioration importante.* Ce n'est que rarement que le ministère entamait des poursuites ou infligeait des amendes. Nous avons trouvé des cas où le paiement d'une amende ou de frais d'administration n'était pas imposé à l'employeur, même si l'infraction concernait de gros montants. Ce manque de mesures punitives (amendes, poursuites...) pourrait amener certains employeurs à ne pas respecter leurs obligations légales envers les employés.
La technologie de l'information et de la communication laissait à désirer.	*Aucune amélioration importante.* Pour l'application du programme, le ministère employait des documents sur papier et des systèmes informatiques qui n'étaient pas intégrés. Les données utiles pour la coercition étaient peu accessibles, ce qui empêchait les agents de s'acquitter correctement de leurs fonctions.
Le système employé pour mesurer l'efficacité du programme et pour communiquer l'information à ce sujet était insatisfaisant. Les objectifs privilégiaient la productivité du personnel plutôt que l'efficacité du programme.	*Aucune amélioration importante.* Le ministère n'avait ni déterminé les éléments essentiels de rendement du programme, ni fixé d'indicateurs suffisants pour évaluer son efficacité et présenter des rapports à ce sujet. Il ne communiquait à l'Assemblée législative et au public qu'un seul critère : le délai du traitement des dossiers respecté par les inspecteurs.

Tableau établi par le Bureau du vérificateur provincial

Nous avons également relevé des faiblesses dans la perception des sommes non payées, dues par des employeurs à des employés requérants. Les agences de recouvrement engagées par le ministère étaient censées atteindre un taux de recouvrement de 35 %. Le taux effectivement obtenu était toutefois beaucoup plus faible, soit environ 15 %. En revanche, les taux de perception allaient de 20 % à 35 % en Alberta où les mesures de perception étaient beaucoup plus strictes.

L'administration, par le ministère, du fonds en fiducie de 11 millions de dollars pour les employés requérants présentait d'importantes faiblesses sur le plan du contrôle. Nous en avons trouvé plusieurs exemples : sommes recouvrées en 1995 qui n'avaient pas été transmises aux requérants, paiements faits en double, nombreuses erreurs comptables, et manque de contrôles essentiels en matière de rapprochement et de supervision.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

APPLICATION DE LA LOI

En vertu de la *Loi*, les agents des normes d'emploi ont le pouvoir de pénétrer dans les locaux de l'employeur pendant les heures d'ouverture normales afin d'enquêter sur des infractions éventuelles à la *Loi*. Pendant une enquête ou une inspection, ils peuvent interroger quiconque et demander de prendre connaissance des éléments d'information qu'ils considèrent comme importants.

La *Loi* permet aux agents des normes d'emploi de négocier le règlement d'une demande de paiement et, en outre, d'ordonner à l'employeur :

- d'indemniser des employés des montants qu'il leur doit (jusqu'à concurrence de 10 000 $ par employé);
- de réintégrer des employés licenciés;
- de payer des frais d'administration réglementaires s'élevant à 10 % de l'indemnité qu'il était tenu de payer ou à 100 $, soit le plus élevé des deux montants.

En outre, ces agents peuvent délivrer un avis de contravention qui oblige l'employeur à payer une amende de 250 $ pour une première infraction et de 1 000 $ par employé en cas de récidive.

L'employeur peut également être poursuivi et, en cas de condamnation, se voir infliger une amende allant jusqu'à 50 000 $ ou une peine de prison de 12 mois au maximum. Une entreprise peut être condamnée à payer une amende allant jusqu'à 100 000 $ pour une première infraction et à 500 000 $ en cas de récidive.

Prolongation d'enquêtes et inspections préventives

Le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi était axé dans une large mesure sur les plaintes. Les activités de son personnel étaient surtout consacrées à l'instruction du grand nombre de plaintes déposées, dans la presque totalité des cas, par des particuliers contre leur ancien employeur. Pendant notre vérification de 1991, nous avions constaté ceci : lorsqu'une enquête mettait en lumière des infractions qui touchaient un requérant déterminé, rien n'était fait, en règle générale, pour déterminer si d'autres employés du même employeur avaient été victimes de la même infraction. Nous avions observé en outre, à cette époque, que le ministère avait entrepris peu d'inspections préventives, non liées à des plaintes, malgré leur efficacité.

Notre enquête actuelle a permis de révéler que la situation ne s'était guère améliorée depuis 1991. En effet, les prolongations d'enquêtes et les inspections préventives ne représentent toujours qu'une infime partie des mesures coercitives prises par le ministère, comme l'indique le tableau ci-après.

Résumé des activités d'inspection pour les exercices 1990-1991 et de 2000-2001 à 2003-2004

	1990-1991	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Dossiers réglés	18 582	13 975	12 457	15 078	15 771
Prolongations d'enquêtes	1 795	849	630	535	802
Inspections préventives	85	1 543	1 156	357	151

Source des données : Ministère du Travail

Nous avons relevé des infractions pour environ 70 % des plaintes déposées. Soulignons que la plupart des infractions en milieu de travail sont signalées par d'anciens employés, car les employés encore au service de l'employeur hésitent, en règle générale, à déposer une demande de paiement, de crainte de perdre leur emploi malgré la protection que leur offre la *Loi*. Ainsi, 90 % des plaintes étaient déposées par des personnes qui ne travaillaient plus pour les employeurs visés par leur demande de paiement. Pour pouvoir bien remplir son mandat, le ministère a l'obligation de protéger les droits des employés encore au service de l'employeur qui hésiteraient à déposer une demande de paiement.

Le fait, pour le ministère, d'étendre à d'autres employés du même employeur les enquêtes sur des demandes de paiement qui visent des sommes élevées, et ce, afin de déterminer l'existence d'autres infractions, serait un moyen efficace et efficient d'appliquer les normes d'emploi. À titre d'exemple, une plainte portée par un ancien employé contre un employeur en 2001 concernait des infractions pour le non-paiement de salaires, d'indemnités de vacances et d'indemnités de cessation d'emploi.

À l'époque, l'enquête n'avait pas été étendue aux autres employés. Cependant, entre 2001 et 2003, quatre enquêtes subséquentes sur des plaintes déposées contre le même employeur ont permis de révéler des infractions semblables dont le montant total dû aux intéressés était d'environ 25 000 $. Nous avons également constaté qu'aucune action n'avait été intentée pour le règlement de ces demandes.

En ce qui concerne les inspections préventives, notons que les inspections ciblées effectuées par le ministère dans des secteurs à haut risque ont déjà produit de bons résultats. Elles ont en effet mis en lumière des infractions pour le non-paiement de salaires, d'heures supplémentaires et de jours fériés dans 40 % à 90 % des cas, selon les secteurs. Ce niveau élevé d'infractions fait ressortir la nécessité d'augmenter le nombre d'inspections préventives afin de mieux assurer le respect des normes d'emploi. Le tableau ci-dessus montre que, pendant les exercices 2000-2001 et 2001-2002, le nombre de plaintes traitées était moins élevé et que le ministère a alors pu affecter un plus grand nombre d'employés aux inspections préventives. Cependant, même pendant ces années-là, les inspections préventives ne touchaient qu'une proportion peu élevée d'employeurs ontariens, dont le nombre est estimé à 300 000.

Le ministère nous a fait savoir qu'il a l'obligation légale de donner suite aux demandes de paiement et qu'en raison de ses ressources limitées, son personnel n'a guère le temps de prolonger les enquêtes et de procéder à des inspections préventives. En outre, les ressources nécessaires pour procéder à des prolongations d'enquêtes ou à des inspections préventives risquent d'être importantes et exigent de 2 à 14 jours de plus par employeur, selon la taille de l'entreprise. Pendant nos visites sur place, nous avons constaté que les agents des normes d'emploi devaient terminer leurs enquêtes dans des délais fixes, ce qui laissait peu de temps pour les inspections préventives.

À notre avis, le ministère doit trouver le moyen de mieux équilibrer son travail d'inspection pour protéger les droits des travailleurs qui sont au service de l'employeur au moment de la plainte. L'augmentation du nombre d'inspections préventives dans les secteurs à haut risque pourrait se traduire, à la longue, par la réduction des plaintes déposées par les employés.

Une possibilité qui mérite d'être examinée serait d'adopter les normes d'emploi appliquées en Alberta et en Colombie-Britannique. Dans ces deux provinces, le ministère peut porter des accusations contre les employeurs qui enfreignent la loi et leur ordonner de payer les coûts des vérifications externes effectuées pour déterminer le respect global des normes. Ainsi, le coût des mesures coercitives est transféré aux employeurs chez qui des infractions ont été constatées, ce qui permet au ministère d'affecter des ressources à d'autres priorités, comme l'extension des activités d'inspection et la réalisation d'inspections préventives. En outre, le coût supplémentaire à prendre en charge par l'employeur pourrait être un moyen de dissuasion.

Recommandation

Pour mieux appliquer la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* et mieux protéger les droits des travailleurs qui sont au service de l'employeur au moment de la plainte, le ministère doit :

- **étendre son enquête lorsqu'il constate une infraction et augmenter le nombre d'inspections préventives effectuées dans les secteurs à haut risque;**
- **évaluer l'effet, comme mesure coercitive et comme moyen de dissuasion, du transfert des coûts des enquêtes et des inspections aux employeurs qui enfreignent la *Loi*.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte l'ensemble des recommandations présentées par le vérificateur provincial et s'engage à y donner suite. Il est déterminé à améliorer l'efficacité de tous ses programmes de droits et responsabilités en matière d'emploi. Dans cet ordre d'idées, il a annoncé, le 26 avril 2004, une initiative de sensibilisation et d'optimisation des mesures coercitives.

En ce qui concerne la présente recommandation, le ministère admet que, depuis des années, ses méthodes coercitives sont surtout passives. Elles n'ont pas un effet de dissuasion suffisant sur les employeurs fautifs et font peu pour assurer le recouvrement des sommes dues. Le ministère a donc réorienté sa façon de procéder.

Le ministère a adopté une démarche préventive pour assurer l'application de la Loi. Il a mis sur pied, le 1er juillet 2004, une équipe d'inspection exclusive, et il a repéré les secteurs à haut risque. Au cours de l'année à venir, il procédera à 2 000 inspections préventives visant les employeurs des secteurs à haut risque et ceux qui ont fait l'objet de multiples demandes de paiement. Il évaluera les résultats pour pouvoir contrôler et améliorer de façon permanente l'efficacité du programme.

En même temps, le processus passif d'instruction des plaintes est en révision. Lorsqu'un agent qui fait enquête estime que d'autres employés ont également des droits à faire valoir, il transmet ce renseignement à une équipe spéciale chargée de faire le suivi des mesures coercitives.

Le programme ne porte ses fruits que si les employeurs aussi bien que les travailleurs connaissent leurs droits et responsabilités. Un programme de sensibilisation a été lancé avec la collaboration de différents organismes pour déterminer les moyens à mettre en œuvre afin d'informer rapidement les employeurs qui ne connaissent vraiment pas leurs droits et responsabilités. Bon nombre des travailleurs les plus exposés aux infractions aux normes d'emploi sont ceux dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais. Depuis plusieurs mois, le ministère applique un vaste programme d'information destiné à ces travailleurs.

Il est prévu que ces initiatives produiront un certain nombre de résultats. En premier lieu, elles constitueront un moyen de dissuasion beaucoup plus énergique pour les employeurs fautifs. En deuxième lieu, elles faciliteront le recouvrement des sommes non payées (il ressort d'études internes que les inspections préventives sont un excellent moyen de recouvrement). Enfin, elles réduiront, à la longue, le nombre de demandes de paiement. D'autres travaux sont en cours pour transférer, dans la mesure du possible, les coûts des enquêtes et inspections aux employeurs qui enfreignent la Loi.

Poursuites judiciaires contre les contrevenants

La *Loi* permet aux agents des normes d'emploi de négocier le règlement des demandes de paiement. Nous avons constaté que la plupart de ces demandes étaient réglées sans qu'il soit nécessaire de rendre une ordonnance de paiement et d'imposer le paiement d'une amende et de frais d'administration. Cette démarche est justifiée dans certains cas : l'infraction est peu importante, et l'employeur n'a pas commis d'autres infractions et donne suite rapidement aux plaintes des employés. Cependant, si elle n'est pas appliquée avec prudence, les employeurs pourraient croire qu'ils bénéficient d'une marge de manœuvre, du fait qu'une amende ou une pénalité est peu probable, même en cas d'infraction. Toute augmentation des cas de non-respect de la *Loi* par des employeurs imposerait également un fardeau supplémentaire aux employés, obligés de déposer des plaintes auprès du ministère pour faire valoir leurs droits.

Au cours des cinq dernières années, sur les quelque 70 000 demandes de paiement déposées, une infraction a été prouvée pour 51 000 d'entre elles, soit un taux de 70 %. Sur ces 51 000 demandes, 18 seulement ont fait l'objet de poursuites, qui se sont traduites par 63 condamnations pour violation de différents articles de la *Loi* et par l'imposition de 210 000 $ seulement en amendes. Nous avons constaté que, de façon générale, le ministère s'abstenait d'intenter des poursuites ou d'imposer des amendes, même lorsque de gros montants étaient en jeu. Citons, à cet égard, un certain nombre de cas où les sommes dues aux employés dépassaient 100 000 $ sans que l'employeur n'ait eu à prendre en charge une pénalité ou des coûts supplémentaires. Nous avons observé la même faiblesse en ce qui concerne l'utilisation des avis de contravention, qui servent à informer l'employeur qu'il est condamné à une amende. Entre décembre 2001, moment de son adoption, et février 2004, 218 avis de contravention seulement avaient été délivrés et se sont traduits par l'imposition de pénalités d'environ 140 000 $.

Le guide des normes d'emploi du ministère précise les facteurs et les infractions à prendre en considération par les inspecteurs pour déterminer si l'employeur fautif doit être poursuivi en justice. Comme le ministère privilégie le règlement rapide des dossiers, les agents hésitent cependant à poursuivre les employeurs fautifs et à

imposer le paiement d'amendes et de frais d'administration, même en cas de récidive. Par exemple, un employeur reconnu fautif en juillet 2003 pour non-paiement de salaires de 5 000 $, avait déjà commis quatre infractions semblables. L'inspecteur n'a pas délivré d'avis de contravention ni intenté de poursuites.

En outre, le ministère n'avait pas vérifié si les agents des normes d'emploi appliquaient de façon uniforme les mesures correctives et si ces mesures étaient susceptibles d'encourager le respect de la *Loi* et de dissuader les infractions.

Recommandation

Pour que les mesures coercitives permettent effectivement de favoriser le respect de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* par les employeurs, le ministère doit donner, à ses agents des normes d'emploi, de meilleures instructions sur la bonne application de ces mesures, notamment la délivrance d'avis de contravention et les poursuites judiciaires, et mieux en surveiller l'application pour en assurer l'uniformité.

Réponse du ministère

***La* Loi de 2000 sur les normes d'emploi *prévoit d'importantes mesures coercitives, qui n'ont cependant pas été appliquées dans la mesure du possible. Le ministère s'est attaqué à cette question de deux façons. Premièrement, dans son annonce sur l'initiative d'optimisation de l'application de la loi en avril 2004, il a souligné que toutes les mesures coercitives prévues par la* Loi *doivent être appliquées. Deuxièmement, les agents des normes d'emploi donnent, depuis le 1er juillet 2004, des amendes aux employeurs qui enfreignent la Partie I de la* Loi sur les infractions provinciales. *Ces amendes ne concernent pas des infractions nouvelles, mais constituent un moyen nouveau et plus efficace de porter des accusations et de faciliter, s'il y a lieu, les poursuites. Les infractions sérieuses continueront de faire l'objet de poursuites au titre de la Partie III de la* Loi sur les infractions provinciales, *qui permet de fortes amendes et l'emprisonnement.*

Le ministère a mis en application une politique complète des poursuites (mise à jour en juillet 2004) qui fixe les critères à suivre pour intenter des poursuites et qui donne des directives pour leur conduite en vertu de la* Loi sur les infractions provinciales. *Pour améliorer l'uniformité d'application des procédures révisées, les modifications ont été consignées dans le guide des agents des normes d'emploi et communiquées au personnel au moyen de cours de formation.

Recouvrements pour les requérants

Quand un employeur ne se conforme pas à une ordonnance de paiement, le ministère procède au recouvrement. Les montants recouvrés sont versés à un fonds en fiducie afin d'être payés, ultérieurement, aux employés actuels ou anciens touchés. Cette mesure coercitive fait que les employés obtiennent les montants qui leur sont dus légalement, favorise l'application des dispositions légales en matière de normes d'emploi et constitue un moyen de dissuasion pour les employeurs.

En moyenne, environ 40 % seulement des montants dus par les employeurs sont payés volontairement sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures de recouvrement. Pour les montants qui restent, le ministère s'est adressé, à partir de 1998, à trois agences de perception chargées de recouvrer les sommes en souffrance visées par les ordonnances de paiement. Les ordonnances de paiement restées infructueuses sont envoyées aux agences de recouvrement environ 30 jours après l'expiration du délai de paiement. Ces agences sont tenues de retourner au ministère les ordonnances après une année d'activités de recouvrement infructueuses. À l'époque de notre vérification, il n'y avait qu'une seule agence de recouvrement qui exécutait ce service. Le tableau ci-après indique les montants obtenus par les agences et leurs taux de recouvrement sur une période de quatre ans.

Résultats obtenus par les agences de recouvrement privées de 2000 à 2003

	2000	2001	2002	2003*
Montants recouvrés (en milliers de dollars)	1 002	707	772	988
Montants en souffrance confiés aux agences de recouvrement privées (en milliers de dollars)	4 901	4 727	4 890	7 931
Taux de recouvrement (%)	20,4	15,0	15,8	12,4

* Les recouvrements se rapportant à un certain nombre d'ordonnances de 2003 étaient en cours à la clôture de notre vérification, de sorte que le montant définitif recouvré sera légèrement supérieur.

Source des données : Ministère du Travail

Comme l'indique ce tableau, les résultats des recouvrements reculent nettement depuis trois ans. Les premières prévisions retenues pour l'analyse de rentabilisation du transfert des recouvrements à des agences privées, faite en 1998, supposaient un taux de recouvrement de 35 %. Jusqu'en 1993, année où le ministère a mis en place son service de recouvrement centralisé interne, le taux de recouvrement était de 22 %.

À titre de comparaison, le taux de recouvrement des sommes en souffrance visées par des ordonnances de paiement en Alberta était de 20 à 35 % au cours des cinq dernières années, grâce à l'effet combiné des mesures de recouvrement internes, du renforcement des mesures coercitives après l'expiration du délai de paiement (comme les ordonnances d'exécution inscrites auprès des tribunaux et prises contre les

employeurs pour les montants dus), et du recours à des agences de recouvrement privées.

Nous avons constaté un manque général de mesures coercitives énergiques, prises en temps opportun, tant à l'agence de recouvrement qu'au ministère, en cas de non-paiement par les employeurs. Ainsi, les employeurs n'étaient pas signalés à une agence d'évaluation du crédit, des ordonnances n'étaient pas inscrites contre eux ni appliquées par la saisie de biens, et des poursuites judiciaires étaient rarement intentées contre eux. En outre, il n'existait pas de rapports de gestion sur les genres de mesures coercitives appliquées ni sur les mesures qui avaient produit les meilleurs résultats.

En octobre 2003, le ministère a fait un examen interne de son service de recouvrement pour pouvoir recommander des améliorations à apporter aux méthodes qu'il utilise et aux relations qu'il entretient avec les agences de recouvrement privées. À l'époque de notre vérification, aucun rapport à ce sujet n'avait encore été produit.

Recommandation

Pour pouvoir recouvrer efficacement les montants dus aux employés, le ministère doit adopter des mesures coercitives plus vigoureuses, appliquées en temps opportun. En outre, il doit mieux suivre les résultats obtenus grâce à ces mesures.

Réponse du ministère

Le ministère a pris plusieurs mesures l'année dernière. Il a créé, dans son bureau de la région centrale, un service centralisé chargé de 55 % des activités provinciales de recouvrement. Ce service fait le contrôle de la qualité des dossiers transmis à l'agence de recouvrement et retournés par celle-ci, applique des mesures coercitives après l'intervention de l'agence, et fait des examens d'insolvabilité pour être sûr que toutes les options raisonnables de recouvrement et de coercition ont été épuisées avant le classement du dossier. Cette initiative a permis de recouvrer des fonds qui, sans ce service centralisé, auraient été perdus. Cependant, il reste beaucoup de choses à faire.

En outre, le ministère a adopté, en avril 2004, des modifications qui visent à accélérer le versement des sommes dues aux travailleurs et à rendre plus efficace le recouvrement des comptes non payés.

Les modifications que le ministère a apportées au processus de règlement des demandes de paiement permettront d'accélérer la transmission des dossiers au service de recouvrement. Grâce au traitement plus efficace des dossiers, la prise de décisions sera accélérée : faudra-t-il confier ou non le dossier au service de recouvrement ou faudra-t-il procéder au recouvrement? Grâce aux autres outils de recouvrement (ordonnances de

paiement, imposition de frais connexes, etc.), le nombre de dossiers transmis au service de recouvrement diminuera. Ce changement d'orientation est en cours actuellement. En outre, le ministère élabore un meilleur modèle de recouvrement. Il examine les modèles utilisés au pays et à l'étranger afin d'améliorer l'efficacité du processus.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Le ministère utilise des documents sur papier et des systèmes informatiques pour produire des informations de gestion sur ses activités de coercition et sur les résultats obtenus dans le cadre du programme. Les décisions, demandes de paiement et rapports d'enquête sont, en grande partie, des documents établis sur papier, conservés dans les bureaux de district. Chaque district utilise un système informatique autonome pour stocker l'information et pour surveiller l'état d'avancement des dossiers.

Lorsqu'une enquête est terminée, le district envoie un exemplaire sur papier du rapport au siège social, où les données sur l'enquête sont introduites manuellement dans une banque de données d'un système informatique distinct. Le système du siège social produit des rapports statistiques sommaires sur les activités et résultats des enquêtes par district. Ces rapports indiquent notamment les délais de traitement des dossiers, les délais d'exécution des enquêtes, le nombre d'employeurs fautifs, le nombre d'ordonnances de paiement rendues et les montants des paiements fixés et recouvrés.

L'existence d'une trentaine de systèmes informatiques dans les districts et au siège social constitue un manque d'efficacité, exige une forte main-d'œuvre et entraîne la répétion inutile du travail de tenue des dossiers et de saisie des données. En outre, l'échange de renseignements sur la coercition entre les districts en souffre, car les renseignements détaillés sur les dossiers figurent dans des fichiers sur papier conservés dans différents bureaux de district. Des agents nous ont indiqué que, même dans le même district, l'obtention de certaines précisions sur des demandes antérieures ou connexes leur était difficile et que, par conséquent, ils y renonçaient souvent.

Aux renseignements stockés dans les systèmes informatiques des bureaux de district et du siège social s'ajoutent d'autres types de données. Comme celles-ci sont conservées dans différents systèmes informatiques au ministère, elles ne sont pas facilement accessibles aux agents dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit, notamment, de précisions sur les dossiers qui ont fait l'objet d'un recours devant la Commission des relations de travail de l'Ontario, sur les entrées et sorties du fonds en fiducie constitué par les paiements des employeurs, sur les résultats des poursuites, sur la situation des ordonnances en cours, sur les activités de recouvrement antérieures et sur les montants obtenus par les agences de recouvrement.

Le ministère était au courant de ces obstacles et du besoin d'adopter un système informatique centralisé propre à améliorer la gestion de l'information et l'application des processus administratifs. À l'époque de notre vérification, il mettait encore au point un projet lancé en 1998 pour la création d'un nouveau système d'information provincial qui, une fois en service, permettrait :

- d'enregistrer et de faciliter toutes les activités de coercition, comme la création des rapports d'enquête et des ordonnances de paiement;
- de fournir des précisions sur, notamment, la situation des dossiers, l'identité des récidivistes, la situation des recouvrements et les mesures prises en vertu du programme;
- d'améliorer l'intégrité des données grâce à la mise en place de contrôles d'édition et à l'élimination des entrées multiples de renseignements, et de sécuriser l'information.

Nous avons constaté, cependant, que le projet accusait des retards importants depuis son lancement en 1998. En date du 31 mars 2004, une somme de plus de 1,2 million de dollars avait été dépensée et, selon les estimations du ministère, il faudrait affecter 2 millions de dollars de plus pour terminer le projet. En outre, le ministère n'avait pas obtenu l'approbation requise pour ce système auprès du Conseil de gestion du gouvernement (cette approbation est obligatoire pour les projets dont le coût prévu s'élève au moins à 1 million de dollars).

Le ministère nous a informés que le projet a été mis en veilleuse en date du 31 mars 2004 et qu'aucune autre dépense ne serait autorisée avant l'obtention des approbations nécessaires.

Recommandation

Afin que le personnel et la direction du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi du ministère aient accès, en temps opportun, à des renseignements précis et pertinents pour la prise de décisions, le ministère doit :

- **obtenir du Conseil de gestion du gouvernement les approbations nécessaires pour la création de son nouveau système informatique;**
- **accélérer la création du nouveau système pour combler les besoins de tous les utilisateurs.**

Réponse du ministère

Le ministère admet qu'une infrastructure de technologie de l'information (TI) optimisée s'impose pour le programme. Une opération d'établissement des séquences et de renouvellement qui vise à rationaliser le programme et à en améliorer l'efficacité est en cours. Lorsque cette opération sera

terminée, le ministère déterminera le genre d'infrastructure de TI nécessaire pour les nouvelles pratiques et demandera alors les approbations.

Le ministère veut être sûr que l'infrastructure de TI soit bien adaptée au programme renouvelé. Il doit terminer le renouvellement avant de mettre en place un système de TI afin que celui-ci réponde à ses besoins en tous points.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Les agents des normes d'emploi sont tenus de rédiger un rapport d'enquête pour chaque dossier dont ils sont chargés. Ils doivent adresser une copie de ce rapport au siège social pour lui permettre d'introduire dans sa base de données les renseignements dudit rapport.

Au milieu de 2003, le ministère a adopté un système de contrôle de la qualité pour les rapports d'enquête de tous les bureaux de district. Chaque année, 5 % des rapports d'enquête établis par chaque agent des normes d'emploi sont être examinés par le coordonnateur du programme de la région. Dans toutes les régions que nous avons visitées, ces examens étaient faits, mais aucun compte-rendu des résultats n'avait encore été établi.

Un examen d'un échantillon de rapports d'enquête dans les bureaux de district nous a permis de constater que les motifs des décisions prises par les agents étaient bien documentés en règle générale. Cependant, une bonne partie des autres renseignements à présenter dans les rapports n'étaient pas complets dans plus de 50 % des cas que nous avons examinés. Les renseignements manquants étaient, entre autres, le numéro et la date de l'ordonnance, la date des paiements volontaires et les raisons pour lesquelles aucun recouvrement n'avait été fait.

Nous avons également observé que certaines des informations qui auraient dû figurer dans la base de données du siège social manquaient, et que d'autres étaient erronées à cause d'erreurs de traitement. En conséquence, les rapports de gestion étaient incomplets et inexacts. À l'époque de notre vérification, le contrôle de la qualité ne s'étendait ni au caractère complet ni à l'exactitude des renseignements sur les enquêtes, qu'ils soient stockés dans les bases de données locales ou dans celles du siège social.

Recommandation

Afin que la qualité de l'information sur les demandes de paiement déposées en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* soit suffisante pour l'exécution des mesures coercitives et pour la prise de décisions par la direction, le ministère doit :

- **améliorer sa documentation des demandes de paiement et des enquêtes pour que les renseignements qui y figurent soient complets et exacts;**
- **étendre le contrôle de la qualité à la vérification du caractère complet et de l'exactitude de l'information qui se trouve dans ses bases de données.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte les recommandations du vérificateur. Le personnel affecté au programme a procédé à une vérification des dossiers d'enquête ouverts pour les demandes de paiement en 2003-2004, pour déterminer notamment la qualité et le caractère complet de la documentation ainsi que le respect des dispositions légales et des politiques. Il ressort de cette vérification que les renseignements à indiquer dans les rapports d'enquête sont insuffisants, que la politique du programme n'est pas toujours respectée de façon uniforme et que la documentation de base est parfois incomplète. Le ministère s'emploie à combler ces lacunes et à améliorer le contrôle de la qualité. Il s'engage à indiquer à son personnel qu'il est important de bien documenter les demandes de paiement et les enquêtes, et d'assurer l'exactitude des renseignements introduits dans la base de données du ministère.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi a pour mandat de protéger les droits des travailleurs, selon les dispositions de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*. Il appartient au ministère de présenter, au Conseil de gestion du gouvernement, un plan axé sur les résultats qui décrit les activités à accomplir dans le cadre du programme pendant l'année en cours et qui fait un compte-rendu des résultats obtenus l'année précédente. Ces informations doivent indiquer, aux législateurs et au public, le degré d'optimisation des ressources obtenu pour les programmes et services. Ce plan sert à souligner les réalisations et à présenter des recommandations. En outre, c'est un outil qui favorise la transparence et la reddition de comptes.

Nous avons cherché à déterminer si le ministère s'était doté des procédures et systèmes requis pour mesurer et déclarer l'efficacité du Programme. Les critères d'évaluation convenus avec le ministère englobait un ensemble de principes pour l'établissement des rapports sur le rendement, mis au point par la CCAF-FCVI (Canadian Comprehensive Auditing Foundation-Fondation canadienne pour la vérification intégrée), fondation nationale vouée à la recherche et à la formation qui travaille en consultation avec des législateurs, de hauts fonctionnaires et des vérificateurs législatifs de tout le Canada. Selon ces principes, les rapports sur le rendement doivent :

- se focaliser sur les quelques aspects essentiels du rendement;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé;
- expliquer les risques clés, les considérations relatives à la capacité et tout autre facteur essentiel lié au rendement;
- intégrer l'information financière à celle non financière;
- présenter une information comparative;
- présenter une information crédible, interprétée fidèlement;
- préciser les fondements des jugements posés.

Nous avons conclu que le ministère ne disposait pas, pour l'établissement des rapports sur le rendement du Programme, de systèmes ou procédures conformes aux principes de la CCAF-FCVI. Ainsi, il n'avait pas défini les aspects essentiels du rendement, ni expliqué les principaux risques du programme et les éléments qui influent sur sa capacité. À l'époque de notre vérification, il ne présentait de l'information que sur un critère : le pourcentage de dossiers clos dans un délai de 60 jours. Ce faisant, il privilégiait la réduction du temps de traitement pour optimiser le service à la clientèle. Malgré sa valeur, cette mesure ne suffisait pas, à elle seule, à informer l'Assemblée législative et le public des résultats obtenus par le programme afin de mieux protéger les droits des travailleurs.

Le ministère nous a informés que son plan de 2004-2005 axé sur les résultats visait l'adoption de critères d'efficacité. Ce plan ne prévoyait cependant que deux critères de plus : le pourcentage d'employeurs fautifs et le taux de satisfaction des employés requérants en ce qui concerne le règlement de leur dossier. Il faut des indicateurs de rendement plus complets et mieux adaptés pour informer l'Assemblée législative et le public des résultats obtenus par le programme.

Nous avons repéré d'autres points que le ministère pourrait évaluer et à l'égard desquels il pourrait présenter des rapports pour mieux informer l'Assemblée législative et le public des facteurs qui risquent de nuire à la mise en œuvre du programme, notamment :

- les infractions les plus courantes (non-paiement des congés fériés, des indemnités de vacances et des indemnités de départ), le nombre et l'importance de ces infractions par secteur, et les raisons qui expliquent le taux d'infractions élevé;
- les activités menées par les agents des normes d'emploi afin de cibler des entreprises à haut risque et d'étendre leurs enquêtes au-delà des plaintes, et les résultats de leurs efforts;
- les mesures coercitives (ordonnances de paiement, avis de contravention, poursuites...) qui existent, leur fréquence d'utilisation et la mesure dans laquelle elles ont permis d'obtenir la conformité.

Certains de ces renseignements (par exemple, les résultats des mesures coercitives) existent déjà. Le ministère pourrait donc les diffuser dans son plan axé sur les résultats.

Les critères et cibles de rendement axés sur les résultats peuvent également jouer un rôle non négligeable pour permettre à la direction d'orienter des ressources vers les secteurs et domaines qui présentent le plus grand risque pour les employés.

Recommandation

Pour favoriser la transparence du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi, mieux assurer la reddition de comptes à cet égard et aider la direction à prendre des décisions sur l'orientation du programme et sur l'affectation des ressources, le ministère doit mettre en place des indicateurs plus complets, propres à évaluer l'efficacité du programme et à communiquer de l'information à ce sujet.

Réponse du ministère

La Division des opérations a élaboré un ensemble d'objectifs clairs et a mis au point un programme pour surveiller leur réalisation. Le ministère procède à des inspections ciblées en fonction du risque afin de tirer le maximum des ressources consacrées à ses enquêtes.

Les mesures recommandées par le vérificateur provincial sont à l'étude, et les nouvelles mesures à appliquer dans le cadre du programme de 2004-2005 permettront de surveiller :

- ***le pourcentage d'employeurs qui ne respectent pas les dispositions légales en matière de normes d'emploi, comme il ressort des activités d'inspection du ministère;***
- ***la satisfaction de la clientèle à l'égard du programme des normes d'emploi;***
- ***la mesure dans laquelle les agents en arrivent à une décision pour 80 % des dossiers dans un délai de 90 jours.***

CONTRÔLES FINANCIERS

Fonds en fiducie

Au 31 mars 2004, le ministère gérait un fonds en fiducie valant environ 11 millions de dollars et plus de 1 000 comptes en fiducie en activité. Plus de la moitié des sommes à l'actif du fonds représentent des versements faits par des employeurs et détenus en fiducie pour des employés licenciés bénéficiant de droits de rappel. Ces droits permettent à d'anciens employés de reprendre leurs activités dans un délai précis s'il y a du travail. L'argent du fonds est versé aux employés si le droit de rappel n'est pas exercé dans le délai fixé. D'autres sommes sont détenues en fiducie en attendant le règlement des oppositions formulées par les employeurs contre les ordonnances rendues à leur égard. Le reste est composé de montants recouvrés auprès d'employeurs pour des requérants. En 2003, le personnel du ministère a traité environ 2 000 versements faits par des employeurs (7 000 $ par versement en moyenne) et a fait environ 3 000 paiements à des employés (3 000 $ par paiement en moyenne).

Notre examen a permis de révéler que l'administration du fonds en fiducie présentait de sérieuses faiblesses sur le plan des contrôles internes. Parmi ces faiblesses, soulignons l'absence de rapprochements mensuels entre les dossiers de comptabilité et les comptes en banque du ministère pour assurer la bonne comptabilisation des entrées et sorties, et le manque de surveillance du travail fait par le personnel. Nous avons également relevé de sérieuses erreurs et omissions dans la comptabilisation des sommes à l'actif du fonds, d'importants retards dans les paiements aux employés requérants et des non-paiements. En effet :

- Nous avons observé des écarts allant de 2 000 $ à 150 000 $ causés par le manque de rapprochements mensuels entre les dossiers de comptabilité et les comptes en banque du ministère.
- Le ministère était incapable de payer des montants s'élevant à 27 000 $, plus les intérêts, qu'il avait reçus au nom de deux employés en 1995 et 1996, faute de renseignements sur l'expiration de leurs droits d'appel. Il n'avait pas donné suite à l'affaire, bien qu'il ait versé, environ quatre ans auparavant, des sommes à d'autres employés de la même entreprise. Dans trois autres cas, le ministère détenait des versements faits par des employeurs pour environ 140 000 $ au total qui étaient restés bloqués parce qu'il ne trouvait pas les pièces justificatives pour déterminer si l'argent était dû aux employés ou devait être remboursé à l'employeur.
- Nous avons constaté de nombreux retards, parfois jusqu'à trois ans, dans le paiement de sommes à des requérants. Dans un cas, le ministère a payé 16 200 $ en janvier 2004 à une personne dont les droits de rappel avaient expiré trois ans auparavant. Dans un autre cas, il a payé en mars 2004 la somme de 8 400 $ dont

le recouvrement remontait à juin 2002. Signalons que, dans les deux cas, ces paiements n'ont été faits que grâce à notre intervention.

- Dans un autre cas, le ministère avait fait des paiements d'environ 44 000 $ au total à sept personnes, tandis que la somme versée par l'employeur ne concernait que six employés. Le ministère ne pouvait expliquer pourquoi le nombre d'employés était passé à sept. En outre, le montant versé comprenait des frais d'administration que le ministère aurait dû conserver. Il y avait également des cas où le ministère n'avait pas perçu les frais d'administration requis.

- Nous avons trouvé qu'un compte en activité avait un solde négatif qui s'expliquait par l'émission, à trois réquérants, de chèques en double d'environ 15 000 $ au total remontant à 1998 et à 1999. Les tentatives de recouvrement entreprises par le ministère n'avaient pas abouti. Après notre intervention, le ministère a cependant pris des mesures qui lui ont permis de recouvrer les montants en question.

Depuis 1999, le ministère a transféré environ 2,1 millions de dollars au Trésor du gouvernement. Environ la moitié de cette somme était composée de paiements à l'actif du fonds en fiducie qui représentaient des salaires non réclamés (par exemple, des chèques destinés à des employés qui n'avaient pas été livrés ou qui étaient devenus périmés). L'autre moitié était composée de montants non réclamés pour des raisons semblables et qui étaient dus à des employés dans le cadre de l'ancien Fonds de protection des salaires des employé(e)s, liquidé en 1997. Le ministère n'avait pas essayé de retrouver les employés concernés, par exemple, en se basant sur les changements d'adresse déclarés pour les permis de conduire ou en consultant les annuaires téléphoniques locaux. De longs retards, parfois de plusieurs années, peuvent se produire entre le dépôt de la demande de paiement et le débloquage des fonds. Il est donc probable que l'intéressé ait déménagé. Nous estimons que le ministère doit s'employer davantage à retrouver les requérants avant de transférer les fonds en fiducie au gouvernement.

Recommandation

Afin de mettre tout en œuvre pour que les employés requérants reçoivent en temps opportun l'argent qui leur est dû au titre de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, et afin de bien protéger l'actif détenu en fiducie, le ministère doit :

- **examiner tous les comptes du fonds en fiducie pour déterminer s'ils comportent des erreurs ou des omissions et, s'il y a lieu, y apporter les corrections nécessaires;**
- **améliorer les contrôles de l'administration du fonds en fiducie et surveiller l'utilisation de ces contrôles de façon permanente;**

- **adopter de meilleures méthodes pour retrouver les requérants et leur verser les sommes qui leur sont dues;**
- **charger son service de vérification interne d'examiner et de combler les écarts et d'effectuer les rapprochements nécessaires.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte la recommandation du vérificateur provincial. Il a commencé à prendre des mesures concrètes et immédiates pour régler les points soulevés et pour mettre en place des processus comptables et contrôles financiers efficaces.

Le ministère élabore un plan d'action, qui sera mis en œuvre à bref délai, pour améliorer l'obtention de renseignements sur les requérants, optimiser les processus, mieux assurer les rapprochements et les contrôles financiers, et faciliter l'administration des fonds non versés. Ainsi :

- ***Le ministère a mis à jour son guide du contrôleur du fonds en fiducie et apporte, aux contrôles financiers actuels, des améliorations qui vont au-delà des rapports produits par la banque (par exemple, le rapprochement entre entrées et sorties et la vérification des frais bancaires par le ministère).***
- ***Le ministère procédera à la division des fonctions (notamment entrées, sorties, saisie des données), s'il y a lieu, pour réaliser l'intégrité et le contrôle financiers.***
- ***Le ministère collabore avec le ministère des Finances pour fixer des directives sur l'utilisation des sommes non versées, et il met l'accent sur le degré de diligence nécessaire pour retrouver les bénéficiaires avant qu'un transfert au Trésor puisse être autorisé. Il a optimisé les moyens mis en œuvre pour retrouver les bénéficiaires. Il a notamment ajouté une question sur les personnes-ressources dans le formulaire de demande de paiement et il utilise des méthodes de recherche pour retrouver les employés requérants, dont on a perdu la trace, figurant sur la liste actuelle.***

Il faut souligner que les sommes dues qui, faute de renseignements à jour sur l'adresse, passent au compte des salaires non réclamés et ensuite au Trésor, restent à la disposition du requérant, peu importe qu'elles soient à l'actif du compte en fiducie ou qu'elles aient été transférées au Trésor.

3.10–Programme de santé et sécurité au travail

CONTEXTE

Le Programme de santé et sécurité au travail (le Programme) du ministère met en place, communique et applique les lois visant à réduire ou à éliminer les accidents mortels, les blessures et les maladies en milieu de travail. Il tire ses pouvoirs de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (la *Loi*) et des règlements connexes. La *Loi* vise la plupart des lieux de travail de l'Ontario. Elle ne s'applique toutefois pas aux exploitations agricoles ni aux lieux de travail sous réglementation fédérale. Le ministère estime qu'environ 300 000 lieux de travail et 4,6 millions de travailleurs sont visés par la *Loi*.

La *Loi* précise les droits et responsabilités de toutes les parties (employeurs, superviseurs et travailleurs). Elle établit des procédures pour gérer les dangers au travail et prévoit des mesures d'application en cas d'infraction volontaire à ses dispositions. La *Loi* est basée sur une philosophie appelée « système de responsabilité interne », qui considère les parties en présence sur les lieux de travail comme étant les mieux placées pour cerner les problèmes de santé et sécurité et trouver des solutions. Les dispositions de la *Loi* visant à promouvoir un système de responsabilité interne adéquat exigent des employeurs qu'ils mettent en place une politique et un programme de santé et sécurité, et des gros employeurs qu'ils établissent un comité mixte de santé et sécurité composé de représentants de la direction et des travailleurs.

La prestation du Programme est assurée par l'entremise de l'administration centrale du ministère, de ses 4 bureaux régionaux et de ses 26 bureaux de district. En 2003-2004, les dépenses du Programme totalisaient quelque 52 millions de dollars, dont 75 % sous forme de rémunération et d'avantages. Le ministère a conclu avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) un protocole d'entente en vertu duquel la CSPAAT doit assumer les coûts associés à l'administration de la *Loi*. En 2003-2004, la CSPAAT a remboursé des coûts d'environ 43 millions de dollars. Le tableau suivant montre le nombre d'accidents mortels et de lésions avec interruption de travail survenus au cours des cinq dernières années.

Accidents mortels et lésions avec interruption de travail, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'accidents mortels	62	68	72	62	73
Lésions avec interruption de travail pour 100 travailleurs par an	1,8	1,8	1,7	1,6	s. o.

Source des données : Ministère du Travail

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre objectif de vérification pour le Programme de santé et sécurité au travail était de déterminer si le ministère avait mis en place les systèmes et procédures nécessaires pour remplir son mandat clé, c'est-à-dire appliquer la législation en matière de santé et sécurité au travail de manière à réduire le nombre de blessures, d'accidents mortels et de maladies en milieu de travail.

Avant de commencer notre vérification, nous avons établi les critères à utiliser pour tirer des conclusions sur l'atteinte de notre objectif. Ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction du ministère.

Notre travail de vérification, terminé pour l'essentiel en mars 2004, comprenait un examen des dossiers pertinents et des politiques administratives ainsi que des entrevues avec le personnel de l'administration centrale, de 3 bureaux régionaux et de 12 bureaux de district du ministère. Aux bureaux de district, nous avons accompagné les inspecteurs du ministère lors d'un certain nombre de visites de lieux de travail dans les secteurs industriel, minier et de la construction, afin de nous familiariser avec leurs activités. Nous avons étudié des programmes semblables relevant d'autres administrations. Nous avons également assuré le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre vérification de 1996.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons examiné le travail effectué par la Direction des services de vérification interne du ministère, qui s'était penchée sur le Programme en 2001. Nous avons étudié son rapport de vérification et ajusté la portée de notre travail de manière à en tirer parti dans la mesure du possible.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons conclu que, depuis notre dernière vérification du Programme, en 1996, le ministère avait apporté certaines améliorations aux systèmes et procédures employés pour faire respecter la législation sur la santé et la sécurité au travail de manière à réduire le nombre d'accidents mortels, de blessures et de maladies en milieu de travail. Il a notamment mis en place un cadre global afin d'améliorer l'établissement des priorités et de mieux coordonner la prestation des programmes et services de santé et sécurité au travail avec la CSPAAT et d'autres organismes voués à la santé et la sécurité. Le ministère a également intensifié les activités d'application de la loi en réaffectant les ressources de manière à accroître le nombre d'inspections sur le terrain.

Bien que certains progrès aient été réalisés, nous avons repéré des points à améliorer pour que le ministère puisse s'acquitter de son mandat clé : réduire le nombre d'accidents mortels, de lésions et de maladies en milieu de travail. Le ministère doit notamment s'assurer que les graves problèmes de sécurité donnent lieu à de vigoureuses mesures d'application et que des mesures correctives sont prises. Il doit poursuivre de façon plus énergique les récidivistes et les employeurs qui enfreignent à plusieurs reprises ses ordonnances exécutoires. En outre, il doit mieux surveiller la qualité du travail d'inspection et de la documentation connexe.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- L'inventaire ministériel des lieux de travail pouvant être inspectés était incomplet. Cet inventaire (une base de données informatisée) est établi à partir de la liste des employeurs inscrits et des inspections et enquêtes antérieures. Or, les lieux de travail du secteur industriel ne sont pas tenus de s'inscrire auprès du ministère. Même dans les secteurs où les lieux de travail sont tenus de s'inscrire, beaucoup d'entre eux ne le font pas. Par exemple, en décembre 2003, une tournée d'inspections éclair de 45 jours des chantiers de construction dans la région du grand Toronto a permis de repérer plus de 90 grands projets qui n'avaient pas été inscrits auprès du ministère et qui ne figuraient donc pas parmi les projets candidats à l'inspection dans son système.
- Le nombre d'ordonnances exécutoires délivrées par inspecteur allait de moins de 100 à plus de 500 par an. Cependant, le ministère ne s'était pas demandé pourquoi cet écart était si vaste afin d'assurer l'uniformité des inspections et des ordonnances à l'échelle de la province.
- Les systèmes d'information du ministère établissaient à environ 7 % le pourcentage d'ordonnances en souffrance où l'employeur n'avait pas pris les mesures correctives requises. Plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête que nous avons examinés ne renfermaient ni l'avis de conformité exigé de l'employeur ni de preuve de réinspection par le ministère, alors que le système

informatique indiquait que les ordonnances avaient été respectées. Nous nous sommes donc demandés si le ministère disposait de renseignements fiables indiquant si les ordonnances avaient donné lieu à des mesures correctives.

- Nous avons remarqué que, dans bien des cas, les récidivistes et les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité n'avaient pas été poursuivis. La capacité des inspecteurs à utiliser les poursuites comme moyen de dissuasion pour réduire les lésions, les décès et les maladies dans les lieux de travail a été mise en évidence par la tournée d'inspections éclair susmentionnée de décembre 2003. Étant donné que l'approche de tolérance zéro exigeait des inspecteurs qu'ils poursuivent les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées par les inspecteurs durant la tournée d'inspections éclair de 45 jours dans la région du grand Toronto était de près de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'année précédente.
- Le manque d'uniformité des rapports d'activités des inspecteurs rendait difficile la comparaison de leurs charges de travail et faisait ressortir la nécessité de mieux surveiller l'utilisation des ressources. Nous avons également constaté que les dossiers d'inspection étaient souvent incomplets et inexacts et qu'ils ne pouvaient pas soutenir les efforts d'application de la loi de façon efficace.
- Pour améliorer les rapports sur le rendement, le ministère doit mesurer et déclarer son propre rendement en ce qui concerne la réduction du nombre d'accidents mortels, de lésions et de maladies en milieu de travail dans les secteurs qu'il peut contrôler et dont il est responsable.

Après nos travaux de vérification sur place, le gouvernement a annoncé, le 8 juillet 2004, qu'il engagerait 200 agents d'exécution additionnels au cours des deux prochaines années, dont 100 nouveaux inspecteurs cette année, afin de cibler les lieux de travail dont le bilan en matière de santé et sécurité laisse à désirer. Son objectif est de réduire le nombre de lésions professionnelles de 20 % en quatre ans, ce qui devrait se traduire par une baisse d'environ 20 000 lésions avec interruption de travail et 40 000 lésions sans interruption de travail par an.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

COORDINATION AVEC LES ORGANISMES DE SANTÉ ET SÉCURITÉ

Outre le Programme, d'autres organismes assurent la prestation de programmes et services visant à améliorer la santé et la sécurité au travail. Ils comprennent la

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) ainsi que 14 organismes de prestation de services de santé et de sécurité, principalement financés par la CSPAAT. La Commission gère le système d'éducation et de formation en sécurité au travail de l'Ontario, indemnise les travailleurs blessés et leur offre des services de réadaptation. Les organismes de prestation de services de santé et de sécurité, qui comptent des représentants des groupes industriels, sont chargés de promouvoir la prévention des accidents et des maladies professionnelles en fournissant des services de consultation et de formation aux travailleurs, aux gestionnaires et aux employeurs.

Dans notre vérification de 1996, nous recommandions une meilleure coordination des activités de santé et sécurité au travail entre le ministère et ces organismes afin d'éviter les doubles emplois et d'optimiser les ressources – par exemple, en ce qui concerne la formation des parties en présence sur les lieux de travail et le partage de l'information détenue par la CSPAAT avec le ministère.

Le ministère, en collaboration avec la CSPAAT et d'autres organismes responsables de la santé et de la sécurité, a depuis établi un cadre global – par l'adhésion conjointe au Conseil de la santé et de la sécurité au travail de l'Ontario – afin d'améliorer l'établissement des priorités et la coordination. Ces efforts ont abouti à une meilleure définition des responsabilités : le ministère est chargé d'élaborer, de communiquer et d'appliquer les normes, tandis que la CSPAAT et ses organismes de prestation de services de santé et de sécurité sont responsables de la prévention des blessures et de la promotion des bonnes pratiques en matière de santé et sécurité.

Une autre amélioration importante depuis notre dernière vérification concerne le partage de l'information détenue par la CSPAAT avec le ministère, ce qui permet à ce dernier d'axer ses efforts d'inspection sur les lieux de travail où les blessures sont plus fréquentes.

APPLICATION DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS

Vue d'ensemble

Les inspecteurs du ministère ont de vastes pouvoirs. Ils peuvent notamment inspecter n'importe quel lieu de travail; mener des enquêtes en cas d'accident, de refus de travailler ou de plainte liée à la santé et la sécurité; donner ordre à des employeurs de se conformer à la *Loi* et aux règlements connexes; et intenter des poursuites. La *Loi* exige des employeurs qu'ils signalent tous les cas de décès ou de blessure grave au travail, quelle qu'en soit la cause, pour que le ministère puisse mener une enquête.

En cas d'infraction à la *Loi* ou aux règlements, les inspecteurs peuvent rendre des ordonnances écrites sommant les employeurs de se conformer à la législation dans un délai donné. Si les infractions en question mettent en danger la santé ou la sécurité des travailleurs, les inspecteurs peuvent ordonner la suspension des travaux jusqu'à ce

que des mesures correctives soient prises. Le ministère peut aussi engager des poursuites contre toute personne ou société qui ne se conforme pas à ces ordonnances ou qui commet une infraction grave, particulièrement si celle-ci entraîne des décès ou des blessures graves.

Le ministère comptait environ 230 inspecteurs, tous affectés à un secteur d'activités donné (surtout les secteurs industriel, minier et de la construction). En 2003-2004, les inspecteurs du ministère ont effectué quelque 56 000 visites sur le terrain, dont les deux tiers se rapportaient à des inspections et l'autre tiers, à des enquêtes.

Nous avons remarqué que les activités ministérielles d'application de la loi avaient beaucoup augmenté depuis notre vérification de 1996, comme l'indique le tableau suivant.

Sommaire des activités d'application de la loi pour les exercices 1995-1996 et de 2001 à 2003-2004

	1995-1996	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Visites d'inspection sur le terrain	28 700	37 300	35 700	36 900
Visites d'enquête sur le terrain	12 400	16 600	14 800	17 300
Ordonnances délivrées	36 300	75 200	72 600	77 800

Source des données : Ministère du Travail

Le ministère a indiqué qu'il avait réussi à intensifier ses activités d'application de la loi en réaffectant les ressources de consultation et autres aux inspections et enquêtes sur le terrain.

Sélection des lieux de travail à inspecter

Le Système intégré de renseignements (SIR), informatisé à l'échelle de la province et relevant du ministère, fournit des renseignements pouvant aider les inspecteurs à planifier leur travail et à assurer le suivi de leurs visites, dont le genre d'entreprise, son emplacement, les résultats des visites antérieures et les ordonnances délivrées. La base de données du SIR contient des renseignements principalement obtenus dans le cadre des inspections et enquêtes précédentes ainsi que les données d'inscription exigées pour certains chantiers de construction et d'exploitation minière. Par exemple, les entrepreneurs en construction dont les projets sont évalués à plus de 50 000 $ doivent remettre au ministère un formulaire rempli d'avis de projet indiquant le propriétaire, l'entrepreneur principal, le type de construction, le nombre de travailleurs ainsi que la durée et la valeur du projet.

Pour les aider à choisir les lieux de travail à inspecter, les inspecteurs du ministère consultent la base de données du SIR, les rapports d'inspection antérieurs et une liste d'employeurs ayant déclaré des lésions avec interruption de travail à la CSPAAT.

Nous avons toutefois remarqué que la base de données du SIR était incomplète pour les raisons suivantes :

- Les lieux de travail ne sont pas tous tenus de s'inscrire auprès du ministère. C'est notamment le cas dans le secteur industriel.
- La liste de la CSPAAT ne comprend que les employeurs qui versent des primes à la CSPAAT. La CSPAAT nous a fait savoir qu'elle consacrait d'importantes ressources à l'identification des employeurs non inscrits, particulièrement les petites et moyennes entreprises, qui présenteraient un plus grand risque de non-conformité.
- Le ministère ne s'assure pas que les entrepreneurs en construction déposent l'avis de projet requis pour les chantiers de construction évalués à 50 000 $ ou plus. En décembre 2003, après un accident grave sur un chantier de construction de Toronto, le ministère a lancé une tournée d'inspections éclair des chantiers de construction dans la région du grand Toronto. Durant cette tournée éclair de 45 jours, les inspecteurs ont utilisé les données tirées des permis de construction municipaux afin de repérer plus de 90 projets pour lesquels aucun avis de projet n'avait été déposé.
- Le ministère n'exige pas des entrepreneurs en construction qu'ils nomment leurs sous-traitants lorsqu'ils déposent un avis de projet. Un des règlements d'application de la *Loi* stipule toutefois qu'une liste des sous-traitants doit être conservée au bureau du chantier de construction. Sans cette information au bureau du ministère, les inspecteurs ne peuvent pas cibler les sous-traitants à risque élevé, comme ceux qui présentent beaucoup de demandes d'indemnisation à la CSPAAT.

Notre vérification indiquait que plusieurs districts avaient pris des dispositions pour obtenir des renseignements auprès d'autres sources afin de s'assurer que tous les lieux de travail figuraient sur la liste des sites à inspecter. Par exemple, un district contactait périodiquement le ministère des Richesses naturelles pour accéder à ses registres sur l'emplacement des mines à ciel ouvert, tandis que deux autres districts avaient pris des dispositions pour accéder aux permis de construction municipaux afin de repérer les chantiers de construction non inscrits. Or, aucun des trois districts que nous avons visités dans la région du grand Toronto n'avait pris l'habitude de consulter les permis de construction municipaux.

En ce qui concerne la liste, établie par la CSPAAT, des employeurs ayant signalé des lésions avec interruption de travail, les inspecteurs nous ont informés qu'ils avaient besoin de plus amples renseignements pour mieux cerner et évaluer les risques en milieu de travail. Ils devaient notamment connaître le nombre d'employés, le lieu exact de l'accident et les autres lieux de travail de l'employeur (parce que s'il y a eu des infractions à la sécurité dans le lieu de travail où la lésion avec interruption de travail est survenue, les autres lieux de travail de l'employeur pourraient présenter des

risques similaires et devraient donc être inspectés eux aussi). À la fin de notre vérification, le ministère était en train de négocier l'accès en ligne aux bases de données de la CSPAAT, qui permettrait aux inspecteurs de mieux cibler les lieux de travail à risque élevé et de se familiariser avec les détails du lieu de travail avant de le visiter.

Recommandation

Pour que tous les lieux de travail puissent faire l'objet d'une inspection, le ministère doit :

- **envisager d'adopter les pratiques de certains districts, dont l'utilisation des permis de construction municipaux pour repérer les lieux de travail non inscrits à l'échelle de la province;**
- **trouver des moyens de tenir un inventaire plus complet des lieux de travail pouvant être inspectés, notamment en prenant, dans la mesure du possible, des dispositions avec d'autres organismes afin d'obtenir des renseignements qui aideront les inspecteurs à planifier leurs inspections;**
- **améliorer les pratiques de surveillance pour que les entrepreneurs en construction déposent les avis de projet requis et que l'information relative aux sous-traitants soit fournie.**

Réponse du ministère

En général, le ministère souscrit à la conclusion du vérificateur provincial et reconnaît que des améliorations ont été apportées à la prestation de son Programme de santé et sécurité au travail depuis le* Rapport annuel 1996 *du vérificateur provincial. Il accepte également les observations du vérificateur, à savoir que d'autres améliorations s'imposent pour renforcer l'application de la loi ainsi que le contrôle et l'assurance de la qualité.

Comme le vérificateur provincial l'a fait remarquer, le ministère a annoncé des plans pour réduire les lésions professionnelles de 20 % d'ici quatre ans dans le cadre d'une stratégie intégrée en matière de santé et sécurité, amorcée par de vigoureuses mesures d'application. Il prévoit également de faciliter l'accès des lieux de travail aux renseignements sur la santé et la sécurité par le biais d'une passerelle, de s'assurer que les règlements en matière de santé et de sécurité de l'Ontario sont à jour, et de mobiliser les intervenants dans des « groupes d'action » sectoriels pour qu'ils aident à prévenir les lésions et maladies professionnelles. Le ministère a déjà commencé à mettre en œuvre une grande partie des recommandations liées aux constatations détaillées de la vérification dans le contexte de cette stratégie élargie.

L'envergure de ces changements fait ressortir la nécessité de mieux cibler les lieux à inspecter et d'assurer une surveillance plus étroite pour que le premier réinvestissement dans les ressources d'application de la loi

depuis longtemps permette d'obtenir les résultats visés pour les lieux de travail de l'Ontario et d'assurer la viabilité financière de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT).

En ce qui concerne cette recommandation particulière, le ministère prend des mesures pour améliorer l'accès à l'information requise pour déterminer les lieux de travail pouvant être inspectés.

En mai 2004, le ministère a finalisé une entente de partage de l'information avec la CSPAAT. Il s'est servi des données de la Commission pour repérer les entreprises à risque élevé en fonction du coût des lésions avec interruption de travail survenues depuis le 1er janvier 2000. L'analyse des données a permis de désigner 6 000 lieux de travail à risque élevé où les travailleurs subissaient plus de blessures, où les coûts d'indemnisation étaient plus élevés, et où les blessures étaient plus coûteuses que dans les autres entreprises du même secteur.

Le ministère s'emploie avec cinq autres ministères de réglementation à améliorer l'efficacité des inspections, des enquêtes et des mesures d'application à l'échelle du gouvernement. Il s'efforce notamment d'améliorer le partage des renseignements sur les lieux de travail non conformes afin de mieux cibler les inspections et de collaborer avec le ministère des Affaires municipales à l'initiative des permis de construction électroniques. Cette initiative permettrait aux compagnies de construction de demander tous les permis requis, y compris les permis de construction, via un guichet électronique unique. Elle permettrait également aux inspecteurs d'accéder aux renseignements relatifs aux permis de construction et finirait par remplacer le système d'avis de projet. Entre-temps, le ministère renforcera l'application des exigences en matière de notification pour s'assurer que les entrepreneurs en construction déposent les avis de projet requis et que l'information relative aux sous-traitants est fournie.

Priorisation des inspections

Les inspecteurs passent la plus grande partie de leur temps à inspecter des lieux de travail afin de repérer les problèmes potentiels. Pour aider à affecter ses ressources aux lieux de travail à risque élevé, le ministère prépare un plan sectoriel annuel qui contient des renseignements généraux sur chaque secteur d'activités et résume les principaux risques et les principales préoccupations. Une liste des lieux de travail considérés comme présentant les plus grands risques selon les données du SIR et de la CSPAAT est fournie aux inspecteurs, qui doivent conduire au moins 70 % de leurs inspections dans des lieux de travail figurant sur cette liste. Les autres inspections doivent cibler des lieux de travail choisis par les inspecteurs selon leur propre jugement et leur connaissance des secteurs assignés.

Nous avons constaté que le ministère ne s'assurait pas qu'au moins 70 % des inspections ciblaient des lieux de travail inscrits sur la liste de priorité et que le reste visait des lieux à risque élevé. Les inspecteurs n'étaient pas tenus d'inclure cette information dans leurs rapports ou de l'entrer dans le SIR afin de faciliter la surveillance par la direction. Nous avons appris que les gestionnaires de district pouvaient demander aux inspecteurs de leur fournir la liste des lieux de travail qu'ils avaient choisi d'inspecter, mais les pratiques suivies n'étaient pas uniformes et il y avait peu de dossiers sur les résultats de la surveillance pour suivi et référence future. Les vérificateurs internes faisaient également état de cette lacune dans leur rapport de novembre 2001 à la direction du ministère. Le problème n'avait pas encore été corrigé au moment de notre vérification.

Nous avons également remarqué que les inspections étaient effectuées durant les heures de travail, généralement entre 8 h et 17 h 30. Aucune inspection n'avait été prévue en soirée ou en fin de semaine pour les entreprises exerçant leurs activités à ce moment-là (par exemple, les usines qui fonctionnent par quarts, et les activités de transport et de construction qui ont lieu en soirée ou en fin de semaine). Le risque de lésions professionnelles pourrait être plus élevé en soirée et en fin de semaine pour certaines entreprises, parce qu'un plus grand nombre d'employés à temps partiel, qui ont généralement une moins grande expérience des pratiques sécuritaires, pourraient travailler à ce moment-là et qu'il pourrait y avoir moins de supervision.

Recommandation

Pour s'assurer que les employeurs à risque élevé sont inspectés, le ministère doit :

- **établir un processus plus formel afin de déterminer si les inspections requises des lieux de travail à risque élevé sont bel et bien effectuées;**
- **évaluer la nécessité d'affecter une partie des ressources aux inspections en soirée et en fin de semaine.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation; tel que noté plus haut, il est en train de mettre en œuvre une stratégie visant à réduire les lésions professionnelles en augmentant les ressources d'inspection et en ciblant les lieux de travail à risque élevé. Une structure et des processus de gestion spécialisés ont été mis en place pour s'assurer que les inspections requises des lieux de travail à risque élevé sont bel et bien effectuées et que des mesures d'application appropriées sont prises.

Dans certains districts, des inspections ont déjà lieu en soirée et en fin de semaine.

Un projet pilote visant à prolonger les heures d'inspection dans le secteur de la construction a commencé à la mi-juin 2004 et s'étendra jusqu'au

30 septembre 2004. Des inspecteurs se sont portés volontaires pour travailler en soirée et en fin de semaine (surtout le samedi). Les résultats seront évalués à la fin du projet pilote afin de déterminer les prochaines étapes. Le ministère souligne que les annonces diffusées en vue du recrutement de 100 nouveaux inspecteurs avisent les candidats qu'ils pourraient être appelés à travailler le soir et les fins de semaine.

Avancement du système de responsabilité interne

En vertu des dispositions de la *Loi* qui visent à promouvoir le système de responsabilité interne, la plupart des lieux de travail qui emploient 20 personnes ou plus doivent avoir un comité mixte sur la santé et la sécurité composé de représentants de la direction et des travailleurs. Dans le cas des lieux de travail qui comptent moins d'employés, la *Loi* stipule que les travailleurs doivent choisir parmi eux une personne déléguée à la santé et à la sécurité. La principale raison d'être des comités et des délégués à la santé et à la sécurité est de relever et d'évaluer les risques et de présenter des recommandations à l'employeur pour que les problèmes soient réglés en temps opportun.

Lorsqu'ils inspectent des lieux de travail, les inspecteurs du ministère doivent s'assurer que le système de responsabilité interne est en place et fonctionne de façon efficace. Cependant, dans la plupart des districts que nous avons visités, les rapports d'inspection passaient souvent sous silence ce point important et omettaient d'indiquer :

- s'il y avait un comité mixte sur la santé et la sécurité et, le cas échéant, la fréquence de ses réunions;
- si le comité faisait des inspections périodiques;
- si les membres du comité participaient à l'élaboration des politiques et procédures en matière de santé et de sécurité, aux enquêtes sur les accidents et à la formation des travailleurs;
- si l'employeur avait donné suite aux recommandations formulées par le comité pour atténuer les risques (étant donné que tout problème non réglé pourrait justifier un suivi de l'inspecteur auprès de l'employeur).

Nous avons également remarqué que les ordonnances délivrées par les inspecteurs du ministère indiquaient rarement si le comité mixte sur la santé et la sécurité avait déjà détecté les problèmes en question et, le cas échéant, pourquoi ceux-ci n'avaient pas été corrigés ou pourquoi le comité n'avait pas présenté de recommandations afin de prévenir les récidives et d'améliorer l'efficacité du système de responsabilité interne.

Recommandation

Pour aider à améliorer la sécurité en milieu de travail, le ministère doit exiger de ses inspecteurs qu'ils déterminent si un système de responsabilité interne est en place dans chaque lieu de travail faisant l'objet d'une inspection ou d'une enquête, et s'il semble fonctionner de façon efficace.

Réponse du ministère

Le système de responsabilité interne (SRI) est une composante essentielle de la* Loi sur la santé et la sécurité au travail, *mais il n'est pas défini comme tel dans la* Loi. *Il est important de souligner que le SRI se fonde sur le rôle et la responsabilité directe des employeurs, des superviseurs et des travailleurs à l'égard de la sécurité. De nombreuses ordonnances découlant de l'inspection d'un lieu de travail témoigneraient d'un SRI peu efficace.

Les comités mixtes sur la santé et la sécurité apportent une contribution importante en surveillant le rendement en matière de santé et de sécurité ainsi que l'efficacité du SRI, en recommandant des améliorations et en offrant un mécanisme de participation aux travailleurs. Des discussions sur les moyens de réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles ont été engagées avec des intervenants clés par l'entremise de trois « groupes d'action » en matière de santé et de sécurité. Un des domaines de discussion concerne les problèmes liés au rôle des comités mixtes sur la santé et la sécurité en milieu de travail et les façons d'améliorer leur fonctionnement.

Le manuel des politiques et procédures du ministère exige des inspecteurs qu'ils fassent la promotion du SRI, qu'ils tiennent les parties responsables en délivrant des ordonnances appropriées, et qu'ils résument leurs discussions et interactions dans le rapport d'inspection. Le ministère veillera à ce que ces normes soient communiquées de nouveau à tous les inspecteurs et que la conformité à celles-ci soit surveillée.

Délivrance des ordonnances et surveillance de la conformité

En vertu de la politique du ministère, l'inspecteur doit délivrer une ordonnance écrite au propriétaire, au constructeur, à l'employeur, au superviseur ou au travailleur pour chaque infraction observée au cours d'une inspection ou d'une enquête. La personne visée dispose alors de 30 jours pour faire appel de l'ordonnance. Une fois l'infraction corrigée, l'employeur doit déposer un avis de conformité. Selon la gravité de l'infraction, l'inspecteur peut annuler l'ordonnance après une inspection de suivi, un appel téléphonique à l'employeur ou au représentant des travailleurs, ou la réception

d'un avis de conformité. Si aucune réponse de l'employeur n'est reçue avant le délai fixé, l'inspecteur doit faire une inspection de suivi, laquelle peut entraîner des ordonnances additionnelles et/ou des poursuites.

Nous avons constaté que les inspecteurs n'appliquaient pas la politique du ministère concernant la délivrance des ordonnances de façon uniforme à l'échelle de la province. Le nombre d'ordonnances variait entre moins de 100 et plus de 500 par inspecteur par année. Bien qu'il faille s'attendre à un certain degré de variation – par exemple, un inspecteur qui mène une enquête complexe de grande envergure aura moins de temps pour d'autres inspections et enquêtes – le ministère n'a pas cherché à déterminer pourquoi cet écart était si vaste. Son personnel a indiqué que l'écart pouvait être partiellement attribuable à la mauvaise identification des infractions par les inspecteurs et à la pratique de certains inspecteurs de donner des avertissements verbaux au lieu de délivrer des ordonnances.

Dans notre vérification de 1996, nous avions observé que de nombreuses ordonnances restaient en souffrance pendant de longues périodes et que plus de 15 % des dossiers examinés ne contenaient aucune preuve que les employeurs avaient déposé des avis de conformité ou qu'on avait vérifié la conformité aux ordonnances, par exemple par une inspection de suivi. Au moment de la présente vérification, le Système intégré de renseignements (SIR) établissait le pourcentage d'ordonnances en souffrance à environ 7 % des ordonnances délivrées au cours des 12 derniers mois. Cependant, plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête examinés ne contenaient aucune preuve que l'employeur avait rectifié les pratiques non sécuritaires ou que le lieu de travail avait été inspecté de nouveau. La fiabilité des dossiers du SIR indiquant que toutes les ordonnances avaient été respectées était douteuse, car le ministère était incapable de démontrer que l'écart était causé par le manque de documentation ou par l'absence de mesures correctives faisant suite aux ordonnances.

Par exemple, un rapport d'inspection daté de mai 2002 faisait remarquer qu'un employeur n'avait pas établi de comité mixte sur la santé et la sécurité et que les employés n'avaient pas suivi de formation appropriée sur l'utilisation des chariots élévateurs pour déplacer des objets volumineux. L'inspecteur avait délivré une ordonnance exigeant de l'employeur qu'il établisse un comité; le SIR indiquait que l'employeur s'était conformé à l'ordonnance en décembre 2002. Or, le dossier ne contenait aucune preuve en ce sens. En mai 2003, un accident est survenu dans ce lieu de travail, entraînant le décès d'un travailleur qui conduisait un chariot élévateur. L'enquête du ministère a permis de déterminer que le défunt et dix autres travailleurs qui utilisaient des chariots élévateurs n'avaient pas reçu de formation à cet effet et que la société n'avait pas établi de comité mixte sur la santé et la sécurité. Le ministère a depuis intenté des poursuites contre l'employeur.

Nous avons constaté que certains gestionnaires de district ne savaient pas comment se servir du SIR pour en extraire des renseignements sur les activités des inspecteurs, comme les rapports sur le nombre d'ordonnances délivrées et sur les inspections de suivi effectuées afin de vérifier la conformité. Cette ignorance entravait leur capacité à surveiller les activités des inspecteurs.

Recommandation

Pour que les infractions soient traitées de manière uniforme et que des mesures correctives soient prises afin d'atténuer les risques cernés, le ministère doit surveiller les activités des inspecteurs pour s'assurer :

- **qu'une ordonnance est délivrée pour chaque infraction, comme l'exige la politique du ministère;**
- **que les ordonnances ne sont annulées qu'après réception, par l'inspecteur, d'une preuve suffisante que la pratique non sécuritaire a été rectifiée.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte la recommandation d'améliorer son programme d'assurance et de contrôle de la qualité, y compris l'examen et la surveillance des rapports des inspecteurs. Les gestionnaires ont tous reçu de nouvelles instructions sur l'importance de cette responsabilité essentielle de la direction. Le ministère entreprendra immédiatement une initiative globale d'assurance et de contrôle de la qualité pour s'assurer que les ordonnances des inspecteurs sont délivrées conformément à sa politique et qu'elles ne sont annulées qu'après réception, par l'inspecteur, d'une preuve de conformité.

Certaines des lacunes signalées par le vérificateur relativement à la conformité aux ordonnances peuvent concerner la collecte, l'entrée et la gestion des données. Tout le personnel suivra un cours de recyclage sur les règles et procédures de base concernant les cahiers de notes des inspecteurs et sur l'utilisation et le codage des formulaires de rapports d'activités.

Poursuite des contrevenants

VUE D'ENSEMBLE

Le ministère peut intenter des poursuites en cas d'infraction grave, dont un mépris flagrant de la loi, la non-conformité aux ordonnances et l'obstruction. Les modes de poursuites employés par le ministère sont décrits dans les parties I et III de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Pour les infractions plus graves, y compris celles qui entraînent un décès ou une blessure grave, les personnes et/ou sociétés impliquées sont poursuivies en vertu de la partie III de la *Loi sur les infractions provinciales*. Les poursuites en vertu de la partie III peuvent entraîner des procès longs et complexes. L'employeur, le superviseur ou le travailleur reconnu coupable d'une infraction en vertu de la partie III est passible d'une amende maximale de 25 000 $ et d'une peine d'emprisonnement maximale de 12 mois. Dans le cas d'une société, l'amende maximale est de 500 000 $.

Les autres infractions donnent lieu à des poursuites en vertu de la partie I de la *Loi sur les infractions provinciales*, les instances étant introduites au moyen d'une assignation ou d'une contravention. Dans un cas comme dans l'autre, l'amende maximale est de 500 $. Une assignation somme le défendeur à comparaître devant le tribunal. Les contraventions sont utilisées pour certaines infractions (appelées « infractions figurant à l'annexe »), sanctionnées d'une amende fixe. Le défendeur peut choisir de plaider coupable et de payer l'amende ou de comparaître devant le tribunal pour donner une explication ou demander un procès.

Le tableau suivant résume les amendes imposées en 2003.

Amendes imposées en 2003
par secteur industriel et partie présente sur le lieu de travail

Secteur industriel	Employeurs		Superviseurs		Travailleurs		Montant total des amendes ($)
	Nombre d'amendes	Amende moyenne ($)	Nombre d'amendes	Amende moyenne ($)	Nombre d'amendes	Amende moyenne ($)	
Industriel	99	39 500	9	5 500	4	300	3 960 000
Minier	11	34 300	2	1 200	2	300	380 000
Construction	86	30 800	144	500	232	200	2 780 000

Source des données : Ministère du Travail

RECOURS À DES POURSUITES

Nous avons découvert que le ministère avait généralement recours à des poursuites en vertu de la partie III de la *Loi* en cas d'infraction grave ayant causé un décès ou une blessure grave. Cependant, il ne surveillait pas les activités des inspecteurs de manière à s'assurer que les poursuites en vertu de la partie I de la *Loi* faisaient l'objet d'un suivi approprié.

La capacité des inspecteurs à utiliser les poursuites en vertu de la partie I comme moyen de dissuasion afin de réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles a été mise en évidence par les résultats de la tournée d'inspections éclair susmentionnée de décembre 2003 dans la région du grand Toronto. Étant donné l'approche de tolérance zéro adoptée dans le cadre de cette initiative, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées en vertu de la partie I durant la

tournée d'inspections éclair de 45 jours était de près de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'exercice précédent, comme le montre le tableau suivant.

Poursuites – Industrie de la construction

Type de poursuite en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*	Tout l'Ontario, exercice 2001-2002	Grand Toronto, tournée d'inspections éclair de 45 jours commencée en décembre 2003
Partie I – Contraventions	190	267
Partie II – Assignations	52	92
Partie III	56	14

Source des données : Ministère du Travail

Dans leur rapport de novembre 2001 à la direction, les vérificateurs internes du ministère exprimaient leurs préoccupations relatives au peu de poursuites intentées par les inspecteurs. Leur examen indiquait que les mesures vigoureuses étaient rares et que les inspecteurs étaient généralement réticents à engager des poursuites, préférant discuter de leurs préoccupations avec l'employeur.

L'absence de poursuites était encore plus évidente dans les secteurs minier et industriel que dans celui de la construction, peut-être parce que le ministère n'avait pas établi d'infractions à l'annexe pour ces deux secteurs. En effet, l'établissement de telles infractions permettrait aux inspecteurs d'imposer des amendes fixes en délivrant des contraventions – ce qui leur prendrait beaucoup moins de temps qu'une assignation (qui oblige le défendeur et l'inspecteur à comparaître devant le tribunal). Les inspecteurs responsables de ces secteurs nous ont informés que l'amende maximale relativement faible de 500 $ prévue dans la partie I de la *Loi* ne justifiait pas toujours tout le travail associé à la délivrance d'une assignation. Ces inspecteurs avaient donc tendance à concentrer leurs efforts presque exclusivement sur les infractions relevant la partie III, c'est-à-dire les infractions majeures et surtout celles qui occasionnent des décès ou des blessures graves.

La politique du ministère spécifie qu'il faut envisager de poursuivre les récidivistes, mais nous avons remarqué que, dans bien des cas, même les infractions répétées n'avaient pas fait l'objet de poursuites. Comme nous l'avons déjà mentionné, plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête examinés ne contenaient aucune preuve que les pratiques non sécuritaires stipulées dans l'ordonnance avaient été rectifiées ou que le lieu de travail avait été inspecté de nouveau. À notre avis, le nombre de poursuites était inférieur à ce qu'il devrait être étant donné le grand nombre de récidivistes et la forte proportion de cas où il n'y avait aucune preuve de la conformité de l'employeur à l'ordonnance du ministère.

D'autres administrations nord-américaines et plusieurs autres ministères de l'Ontario ont introduit des sanctions pécuniaires administratives comme solution de rechange aux poursuites pour certaines infractions. Les contrevenants qui n'ont pas commis d'infraction criminelle se voient imposer des sanctions pécuniaires. En cas d'appel, le processus administratif prévu est beaucoup plus rapide et moins coûteux que le recours aux tribunaux. Par ailleurs, les sanctions pécuniaires administratives sont généralement plus importantes que les amendes imposées pour des infractions figurant à la partie I et constituent donc un moyen plus efficace de dissuasion. Au début de 2003, le ministère a proposé au ministre en exercice de modifier la *Loi* de façon à prévoir des sanctions pécuniaires administratives.

Recommandation

Pour que ses efforts d'application de la loi viennent à point nommé et qu'ils aident à assurer la conformité et à prévenir les infractions, le ministère doit :

- **prendre des mesures plus vigoureuses afin de poursuivre les contrevenants qui ne se conforment pas à ses ordonnances ou qui ne corrigent pas leurs pratiques non sécuritaires;**
- **songer à introduire des outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, dont des infractions à l'annexe pour les secteurs industriel et minier et des sanctions pécuniaires administratives pour les infractions ne justifiant pas des poursuites au criminel.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte cette recommandation et a donné à ses gestionnaires et à ses employés de nouvelles instructions concernant sa politique d'application.

Le recrutement, récemment annoncé, de 200 inspecteurs additionnels englobe la mise en place de ressources supplémentaires à la Direction des services juridiques afin de permettre au ministère d'accroître grandement l'efficacité de ses efforts d'application de la loi.

Le ministère cherche à donner à ses inspecteurs un plus grand accès aux poursuites en vertu de la partie I de la* Loi sur les infractions provinciales. *Il est en train d'établir de nouvelles listes d'infractions à l'annexe afin de permettre aux inspecteurs de délivrer des contraventions dans les secteurs industriel et minier. La politique concernant l'utilisation des contraventions fera l'objet d'un examen, lequel devrait être terminé avant la fin de l'automne 2004.

Surveillance des efforts d'application de la loi

RAPPORTS SUR LE NOMBRE D'INSPECTIONS ET D'ENQUÊTES

Le Système intégré de renseignements (SIR) contient des dossiers, dont chacun représente un lieu ou un chantier inspecté ou une enquête sur un incident (par exemple, un accident mortel). Pour compléter un seul dossier, l'inspecteur peut avoir à effectuer une ou plusieurs visites sur le terrain.

Le ministère évalue la charge de travail des inspecteurs selon le nombre de visites sur le terrain à effectuer durant l'exercice. Nous avons toutefois découvert que les inspecteurs ne déclaraient pas leurs visites de façon uniforme, ce qui réduisait l'utilité de cette mesure comme indicateur de leur charge de travail. Par exemple, certains inspecteurs considéraient des activités telles que la collecte et la livraison de rapports comme des visites sur le terrain, tandis que d'autres les traitaient comme des activités administratives et ne les enregistraient donc pas à titre de visites sur le terrain. En outre, certains inspecteurs avaient créé de multiples dossiers pour la même inspection ou enquête, exagérant ainsi le nombre de lieux ou de chantiers inspectés. Nous avons même trouvé un cas où l'inspecteur avait créé 15 dossiers séparés et enregistré 48 visites sur le terrain, dont 32 pour le temps de préparation, pour une enquête sur un seul accident. Les pratiques inappropriées de ce genre rendent difficile la comparaison des charges de travail et font ressortir la nécessité de mieux surveiller l'efficacité des inspecteurs ainsi que le déploiement des ressources d'inspection en général.

RAPPORTS SUR LES RÉSULTATS DES INSPECTIONS

Après chaque inspection, les inspecteurs doivent préparer un rapport contenant des renseignements tels que l'objet de la visite, les locaux et les parties du lieu de travail inspectés, un résumé des ordonnances délivrées, ainsi qu'un bref compte rendu de leurs observations et commentaires. Ils doivent obtenir le nom et, dans la mesure du possible, la signature du représentant de l'employeur et d'un représentant des travailleurs. L'information contenue dans les rapports est transférée électroniquement au SIR, et des copies papier signées des rapports sont déposées dans les bureaux de district responsables.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers aux bureaux de district et découvert que les dossiers étaient souvent incomplets, inexacts et d'une qualité insuffisante pour appuyer de façon efficace les efforts d'application de la loi. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans de nombreux cas, le ministère ne pouvait pas trouver les rapports d'inspection ou d'autres documents importants tels que les avis de conformité ou autres preuves de conformité aux ordonnances délivrées par les inspecteurs.
- La moitié des rapports examinés ne satisfaisait pas aux normes de qualité spécifiées dans le manuel de politiques et procédures du ministère. Dans de nombreux cas, l'inspecteur s'était contenté d'inscrire « inspection de routine »,

sans autre détail sur ce qu'il avait vu et observé durant l'inspection. Nous avons également relevé de multiples cas où l'inspecteur n'avait pas obtenu la signature du destinataire du rapport et/ou d'un représentant des travailleurs, sans expliquer pourquoi.

- Le ministère n'exigeait pas des inspecteurs qu'ils incluent dans leurs rapports certains renseignements qui, une fois entrés dans le SIR, l'aideraient à surveiller les activités d'inspection et d'enquête et à prendre des décisions de gestion plus efficaces. Les inspecteurs pourraient notamment indiquer pourquoi ils ont choisi le lieu de travail à inspecter (par exemple, parce qu'il figurait sur la liste de priorité établie par la direction ou pour une autre raison), ainsi que les poursuites engagées dans le passé avec leurs résultats.

Nous avions également des préoccupations concernant l'intégralité et l'exactitude des renseignements contenus dans la base de données du SIR. En raison de diverses erreurs de saisie, de codage et d'ordinateur, la base de données contenait trop de renseignements incohérents, comme une date de conformité antérieure à la date de délivrance de l'ordonnance. En outre, de nouveaux numéros d'identification ont été créés pour des lieux de travail figurant déjà dans le SIR. Les inspecteurs devaient donc connaître de multiples numéros d'identification pour accéder à tous les renseignements du SIR sur un lieu de travail donné.

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INSPECTIONS

Chaque région avait établi un programme d'assurance de la qualité exigeant des coordonnateurs qu'ils passent en revue les activités des inspecteurs, notamment en évaluant des échantillons de rapports d'inspection et d'enquête et en accompagnant périodiquement les inspecteurs lors de leurs visites sur le terrain. Un solide processus d'assurance de la qualité peut aider la direction à s'assurer que ses processus fonctionnent comme prévu. Nous avons discuté de nos préoccupations concernant les rapports des inspecteurs et la documentation avec un certain nombre de coordonnateurs régionaux, qui nous ont informés qu'ils avaient fait les mêmes constatations.

Cela nous amène à nous demander dans quelle mesure les programmes d'assurance de la qualité aident à repérer et à mettre en œuvre des améliorations. Les vérificateurs internes du ministère soulevaient d'ailleurs la même préoccupation dans leur rapport de novembre 2001. Ils faisaient remarquer que, parfois, il existe des différences de culture organisationnelle entre le rôle du coordonnateur et celui des inspecteurs et que cet état de choses ne permettait pas toujours un examen franc et indépendant des activités de ces derniers.

Les approches employées par les coordonnateurs pour les examens d'assurance de la qualité et la communication des résultats n'étaient pas uniformes. Certains communiquaient leurs observations à la direction régionale, mais pas aux inspecteurs ni aux gestionnaires de district.

Les gestionnaires régionaux ne sont pas tenus de transmettre les résultats des examens effectués dans le cadre des programmes d'assurance de la qualité à la haute direction à l'administration centrale du ministère. Ces rapports renforceraient la capacité de la haute direction à surveiller les activités du programme de façon à uniformiser l'application de la *Loi* à l'échelle de la province et à repérer et régler les problèmes communs.

Nous avons remarqué que, dans deux districts, les gestionnaires avaient établi des calendriers de roulement périodique pour leurs inspecteurs, la fréquence des affectations régionales allant de tous les six mois à tous les deux ans. Ce roulement expose les inspecteurs à différents types de lieux de travail ou de chantiers et apporte de nouvelles perspectives à une région. Le ministère n'avait pas de politique formelle concernant les roulements et nous croyons qu'il pourrait améliorer la qualité des inspections en étendant cette pratique à tous les districts.

Recommandation

Pour renforcer les efforts d'application de la loi visant à réduire les lésions et maladies professionnelles, le ministère doit :

- **examiner et améliorer ses systèmes et procédures de mesure et de surveillance des ressources humaines affectées à des activités d'application de la loi afin de s'assurer que l'affectation est basée sur la charge de travail et le risque relatifs;**
- **améliorer sa communication des résultats des inspections afin de s'assurer que les documents importants sont conservés, que l'information est complète et exacte, et que la qualité des inspections est conforme à ses politiques et procédures;**
- **faire fond sur son initiative d'assurance de la qualité en prenant des mesures pour s'assurer qu'elle est efficace et cohérente entre les régions et que les préoccupations et les meilleures pratiques sont communiquées de manière appropriée au personnel et à la direction;**
- **envisager de mettre en œuvre un roulement périodique des inspecteurs entre les différentes régions.**

Réponse du ministère

Le ministère prend des mesures pour améliorer l'affectation du personnel en fonction de la charge de travail et du risque. L'entente formelle conclue avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail sur le partage de l'information susmentionnée permet maintenant au ministère d'axer les inspections sur les lieux de travail à risque élevé. Les 200 inspecteurs additionnels seront affectés à différentes régions de la province selon l'évaluation de la charge de travail.

Comme il est noté plus haut, le ministère a pris des mesures pour améliorer son système d'assurance de la qualité afin de s'assurer que ses

politiques et procédures sont suivies et que les préoccupations et les meilleures pratiques sont communiquées au personnel et à la direction. Il veillera particulièrement à ce que les inspecteurs, le personnel de soutien et les gestionnaires comprennent et remplissent leurs rôles respectifs dans l'application des normes de qualité telles que celles concernant la qualité des rapports d'inspection et l'intégralité des dossiers.

Les gestionnaires envisageront le roulement périodique des inspecteurs entre différentes régions, lorsque cela est possible et approprié sur le plan opérationnel.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Selon le plus récent plan d'activités du ministère, le Programme « vient en aide aux entreprises afin qu'elles comptent parmi les plus sûres du monde en offrant un milieu où sécurité, productivité et compétitivité vont de pair ». Le ministère « élabore, communique et applique des lois en matière de santé et de sécurité au travail pour réduire ou éliminer les maladies et les accidents professionnels ».

Le ministère doit présenter au Conseil de gestion du gouvernement un plan d'activités fondé sur les résultats qui énonce les projets pour l'exercice à venir et rend compte du rendement pour l'exercice précédent. Ces rapports visent également à informer les législateurs et le public de la mesure dans laquelle les programmes et services répondent aux objectifs et de leur valeur pour le public. Le plan d'activités annuel sert non seulement à attirer l'attention sur les résultats et à promouvoir le changement, mais aussi à favoriser l'ouverture et la responsabilisation.

Nous avons cherché à déterminer si le ministère s'était doté des procédures et systèmes requis pour mesurer et déclarer l'efficacité du Programme. Les critères d'évaluation convenus avec le ministère englobait un ensemble de principes pour l'établissement des rapports sur le rendement, mis au point par la CCAF-FCVI (Canadian Comprehensive Auditing Foundation – Fondation canadienne pour la vérification intégrée), fondation nationale vouée à la recherche et à la formation qui travaille en consultation avec des législateurs, de hauts fonctionnaires et des vérificateurs législatifs de tout le Canada. Selon ces principes, les rapports sur le rendement doivent :

- se focaliser sur les quelques aspects essentiels du rendement;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé;
- expliquer les risques clés, les considérations relatives à la capacité et tout autre facteur essentiel lié au rendement;
- intégrer l'information financière à celle non financière;

- présenter une information comparative;
- présenter une information crédible, interprétée fidèlement;
- préciser les fondements des jugements posés.

Nous avons conclu que le ministère ne disposait pas, pour l'établissement des rapports sur le rendement du Programme, de systèmes ou procédures conformes aux principes de la CCAF-FCVI. Son plan d'activités contenait une seule mesure du rendement et une brève explication des résultats obtenus au cours de l'exercice. La mesure clé du ministère était le taux de lésions avec interruption de travail résultant d'accidents survenus sur les lieux de travail pour les cinq dernières années. Cette mesure ne reflète que l'efficacité du système dans son ensemble, car le taux de lésions avec interruption de travail est influencé non seulement par les activités du ministère mais aussi par celles de la CSPAAT et de ses organismes de prestation de services de santé et de sécurité.

Pour mieux informer l'Assemblée législative et le public de la contribution du Programme à la sécurité des travailleurs, le ministère doit faire état des aspects de son propre rendement qu'il peut contrôler et dont il peut rendre compte. Nous lui avons recommandé de recueillir et de communiquer les renseignements additionnels suivants pour mieux informer le public et aider à clarifier les facteurs qui influencent le succès du Programme, y compris :

- le nombre de lieux de travail ayant fait l'objet d'une inspection ou d'une enquête;
- les meilleures pratiques ainsi que les infractions les plus courantes décelées lors des inspections, comme les risques de chute, les systèmes de responsabilité internes inefficaces en milieu de travail et l'utilisation de matériel dangereux;
- les principaux types d'accidents nécessitant une enquête, comme les chutes, les amputations et les maladies professionnelles;
- le rendement des secteurs et sous-secteurs industriels en ce qui concerne la réduction du nombre d'infractions et de lésions avec interruption de travail;
- les mesures d'application de la loi utilisées (par exemple les ordonnances, les amendes et les poursuites) et leur efficacité à assurer la conformité.

La direction du ministère ayant déjà accès à la plupart de ces renseignements à l'interne, il serait facile d'en assurer la disponibilité en modifiant légèrement les procédures existantes. Les renseignements pourraient être inclus dans le plan d'activités du ministère ou diffusés sur son site Web public.

Recommandation

Pour responsabiliser le Programme de santé et sécurité au travail et aider l'Assemblée législative à prendre des décisions concernant l'orientation et l'affectation des ressources du Programme, le ministère doit élaborer, conformément aux principes appropriés d'établissement des rapports sur le rendement, des indicateurs plus détaillés pour la mesure et la communication au public de l'efficacité du Programme.

Réponse du ministère

Le ministère utilise le taux de lésions avec interruption de travail comme importante mesure des résultats qui reflète le bilan en matière de santé et de sécurité et peut servir à la comparaison avec d'autres administrations. Il surveille également d'autres mesures des résultats, comme les accidents mortels, les coûts des blessures et le taux de lésions sans interruption de travail, ainsi que les principales mesures des activités, dont le nombre d'inspections, d'enquêtes, de visites sur le terrain, d'ordonnances, de poursuites, de refus de travailler et de plaintes adressées au ministère. Les statistiques sur toutes ces mesures pour les dix dernières années ont récemment été affichées sur le site Web du ministère, et d'autres mesures sont à l'étude.

3.11–Cartes d'achat

CONTEXTE

En 1996, le gouvernement de l'Ontario a commencé à mettre des cartes d'achat à la disposition de ses employés afin de réduire les frais administratifs liés à l'acquisition et au paiement des biens et services de faible valeur, généralement assimilés par le Conseil de gestion du gouvernement aux achats de 5 000 $ ou moins. La carte d'achat (une MasterCard) ne doit pas servir à régler les frais de déplacement et frais connexes, à payer des salaires ou à des fins personnelles. La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition des biens et services précise les modalités d'utilisation des cartes d'achat. Bien que chaque carte soit émise au nom d'un fonctionnaire, le gouvernement reste responsable des dépenses réglées par carte. Le fournisseur du service de cartes d'achat du gouvernement de l'Ontario est une des grandes banques canadiennes.

En tant que principal responsable des cartes d'achat, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) doit :

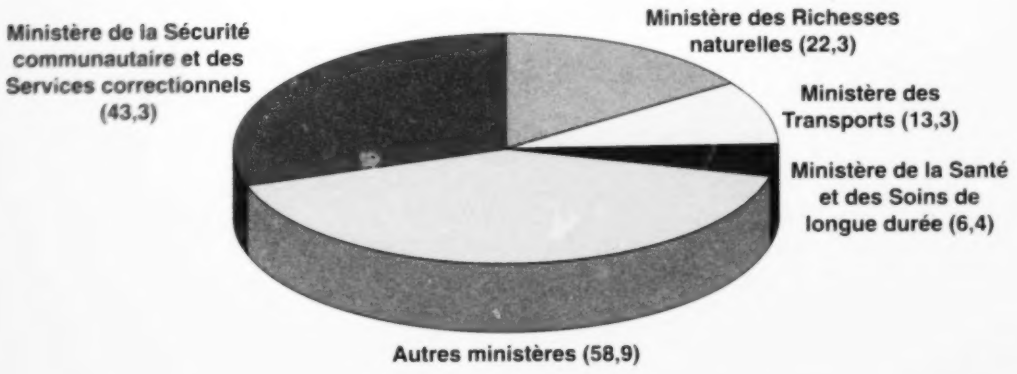
- négocier, établir et gérer le contrat avec l'émetteur de la carte d'achat:
- aider les ministères qui le lui demandent à élaborer des procédures administratives à l'appui de la directive en matière d'approvisionnement et des modalités d'utilisation de la carte d'achat.

Les avantages prévus de la carte d'achat devraient comprendre :

- une réduction des frais administratifs liés au paiement des achats de faible valeur – les ministères peuvent remplacer les nombreux chèques aux fournisseurs par un seul paiement à l'émetteur de la carte d'achat;
- l'élimination des frais de TPS (puisque chaque carte possède son propre numéro d'exemption de la TPS);
- une utilisation réduite, par les employés, de la petite caisse et des avances à justifier;
- la simplification du processus d'achat pour les employés.

En 2003-2004, on comptait en moyenne 14 600 cartes d'achat détenues par des employés de la fonction publique de l'Ontario. Quelque 720 000 transactions d'une valeur totale de 144 millions de dollars ont été traitées. Les quatre ministères dont nous avons vérifié les comptes représentaient environ 60 % du total des dépenses, comme l'indique le diagramme à secteurs qui suit :

Dépenses réglées par carte d'achat, 2003-2004
(en millions de dollars)



Source des données : Fournisseur du service des cartes d'achat

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de notre vérification était de déterminer si les contrôles internes applicables à la gestion et à l'utilisation des cartes d'achat du gouvernement de l'Ontario permettaient d'assurer la conformité aux directives, politiques et procédures pertinentes.

Nos travaux de vérification sur place visaient le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) et les ministères suivants : Sécurité communautaire et Services correctionnels, Santé et Soins de longue durée, Richesses naturelles et Transports. Ces travaux, terminés pour l'essentiel en juin 2004, mettaient l'accent sur les dépenses engagées entre novembre 2002 et octobre 2003. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Nous avons discuté et approuvé, avec la haute direction du SCG et de chacun des quatre ministères vérifiés, les critères utilisés pour aboutir à une conclusion quant aux objectifs de notre vérification. Ces critères concernent les systèmes, les politiques et les méthodes qui devraient être en place et fonctionner de manière efficace.

Nous avons utilisé diverses techniques de vérification assistée par ordinateur pour sélectionner les cartes d'achat à vérifier dans chaque ministère et pour analyser les données et statistiques sur les transactions.

Les services de vérification interne du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et du ministère des Transports avaient récemment vérifié les dépenses réglées par carte d'achat. Nous avons examiné leurs travaux et nous en avons tenu compte dans le cadre de notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que la vaste majorité des transactions par carte d'achat étaient conformes aux directives, politiques et procédures pertinentes du gouvernement. Nous avons toutefois remarqué certaines exceptions dans chacun des ministères vérifiés, dont de nombreux cas où les documents à l'appui des dépenses étaient inexistants ou inadéquats. À notre avis, un processus adéquat d'examen et d'approbation, par la direction, des factures mensuelles aurait permis de prévenir ou de corriger une grande partie de ces exceptions. En l'absence d'un tel mécanisme de contrôle, les transactions inappropriées risquent de passer inaperçues.

Nous avons notamment détecté les exceptions suivantes :

- Les relevés mensuels n'étaient pas toujours rapprochés avec les reçus à l'appui en temps opportun, de sorte qu'il y a eu des cas où le gouvernement n'a pas pu récupérer le montant des achats qui n'auraient pas dû être imputés à une carte.
- Un certain nombre d'achats n'étant pas appuyés par des reçus, il a été impossible de déterminer ce qui avait été acheté et si les achats avaient été effectués à des fins opérationnelles.
- Certains achats n'étaient appuyés que par des reçus télécopiés ou photocopiés, ce qui fait augmenter le risque d'altérations et de paiements en double.
- Les reçus appuyant certains achats auraient soulevé des questions s'ils avaient fait l'objet d'un examen approprié par un superviseur ou un gestionnaire. Par exemple, nous avons remarqué beaucoup d'achats de nature personnelle et de frais de déplacement, qui vont à l'encontre des directives du gouvernement.

En ce qui concerne les limites de dépenses des employés, nous avons remarqué que certains achats dépassant le maximum permis avaient été divisés en deux transactions ou plus.

En outre, ni le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) ni les ministères vérifiés n'avaient établi de lignes directrices concernant les titulaires autorisés des cartes d'achat.

Nous avons constaté que le SCG avait suivi un processus concurrentiel juste et transparent pour choisir le fournisseur du service de cartes d'achat.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

CONTRÔLES APPLICABLES AUX CARTES D'ACHAT

L'utilisation de la carte d'achat représente un changement important par rapport aux méthodes d'achat traditionnelles. Dans le passé, les achats étaient approuvés à l'avance par le gestionnaire de l'employé. Par contraste, la carte d'achat permet à l'employé de faire des achats sans approbation formelle préalable. Il est donc essentiel de mettre en place un processus adéquat d'approbation et de surveillance pour s'assurer que les achats sont effectués de manière appropriée et uniquement à des fins opérationnelles.

La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition des biens et services précise les procédures à suivre pour gérer les cartes d'achat. En plus de décrire le processus d'utilisation des cartes, elle énonce les responsabilités des différentes parties, y compris ce qui suit :

- Les employés doivent :
  - limiter l'utilisation de leur carte d'achat aux fins autorisées;
  - s'assurer que les montants facturés dans leurs relevés mensuels reflètent les achats réellement effectués;
  - conserver les documents à l'appui (particulièrement les reçus originaux) et les joindre aux relevés mensuels remis à leur gestionnaire pour examen et approbation.
- Les gestionnaires de programme doivent :
  - déterminer les employés autorisés à recevoir une carte d'achat et établir un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle pour chaque titulaire;
  - mettre en œuvre des processus de conservation appropriés pour les reçus et les relevés;
  - vérifier si les transactions sont appropriées;
  - surveiller les comptes pour s'assurer que les employés se conforment aux exigences en matière d'utilisation;
  - annuler les cartes d'achat des employés qui quittent leur unité opérationnelle.

Outre les mécanismes de contrôle mis au point par le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) et chacun des ministères, le programme des cartes d'achat prévoit

deux contrôles systémiques. Le premier empêche les employés d'acheter des biens ou services auprès de fournisseurs tels que les compagnies aériennes, les agences de location d'automobiles, les bars, les tavernes, les spas et salons de beauté, les établissements financiers et les organisations telles que les clubs de golf. Le deuxième attribue un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle à chaque titulaire. Si l'employé essaie d'acheter des biens ou services auprès d'un fournisseur bloqué ou si la valeur de ses achats dépasse son plafond par transaction ou par mois, le système de l'émetteur devrait refuser d'approuver l'achat. L'employé peut, après avoir obtenu l'autorisation de son gestionnaire, demander à être temporairement exempté de ces contrôles pour un achat précis.

Aux fins de l'établissement des rapports financiers et du contrôle des coûts, chaque carte d'achat est assignée à un code budgétaire ou à une unité organisationnelle particulière. Si un employé est autorisé à acheter des biens et services pour deux unités organisationnelles ou plus, il reçoit une carte pour chaque unité.

Même si nous signalons ci-après un certain nombre d'exceptions et de cas où les contrôles doivent être renforcés, il est à noter que la vaste majorité des transactions examinées ont été effectuées conformément à la directive en matière d'approvisionnement.

VÉRIFICATION DES TRANSACTIONS

Le fournisseur est payé par l'émetteur de la carte d'achat dans les 48 heures suivant l'achat par le titulaire. Chaque mois, l'émetteur envoie électroniquement à chaque ministère une seule facture donnant les détails de chaque achat, dont l'unité organisationnelle correspondante. À la fin de chaque mois, le gouvernement transfère électroniquement à l'émetteur un montant couvrant les achats effectués par tous les titulaires au cours du mois.

Rapprochement des relevés mensuels

Les risques associés à l'utilisation d'une carte de crédit comprennent l'imputation erronée de transactions ainsi que la double facturation par le fournisseur. Il est donc essentiel de vérifier les transactions apparaissant sur les relevés mensuels pour éviter de payer les biens et services non reçus.

Chaque titulaire doit télécharger son relevé mensuel depuis le site de l'émetteur et produire tous les reçus à l'appui de ses achats. Le relevé et les reçus sont ensuite soumis à l'approbation de son gestionnaire. Un rapprochement rapide et approfondi est essentiel pour repérer les créances douteuses et régler les problèmes en temps opportun. Par exemple, un titulaire de carte s'est vite aperçu que le relevé contenait une imputation erronée de plus de 8 000 $, laquelle a ensuite été annulée par l'émetteur. Nous avons toutefois trouvé plusieurs cas où les imputations erronées ou en double n'avaient pas été repérées à temps par le titulaire. Par exemple :

- Après plus de deux mois, un employé a remarqué des frais de 928 $ qui n'auraient pas dû figurer sur le relevé. La carte a alors été annulée pour protéger le ministère, mais il a été impossible de récupérer le paiement parce qu'il s'était écoulé trop de temps depuis la réception du relevé.
- Un autre employé ne s'est pas aperçu qu'un montant de 3 900 $ avait été imputé deux fois en avril 2003 pour l'achat de quatre assistants numériques personnels (PDA). Nous avons repéré la double facturation durant notre examen, mais le gouvernement n'a pas encore réussi à récupérer les 3 900 $ en raison du temps écoulé.

Présentation des documents à l'appui

Comme il est mentionné plus haut, la directive en matière d'approvisionnement exige des titulaires qu'ils conservent les reçus détaillés originaux et qu'ils les joignent aux relevés mensuels soumis à leur superviseur. Dans l'idéal, ces reçus indiquent clairement le nom de l'acheteur, le bien ou service acheté et le nom du fournisseur.

Nous avons trouvé de nombreux cas où le reçu était inexistant, photocopié, télécopié ou insuffisamment détaillé, ce qui fait augmenter le risque de non-détection des abus. Nous avons notamment repéré les cas suivants :

- Dans trois des ministères vérifiés, nous avons choisi d'examiner les transactions effectuées à l'aide des cartes d'achat émises à un membre du personnel du Bureau du ministre. Entre novembre 2002 et octobre 2003, ces trois personnes ont imputé à leurs cartes des dépenses totalisant environ 133 000 $. Leurs achats comprenaient des services de téléphonie cellulaire et de messager ainsi que des articles de bureau. Lorsque nous avons demandé à voir les documents à l'appui des achats imputés aux trois cartes, nous avons été informés qu'aucun reçu n'était disponible. Le personnel du ministère a indiqué que les reçus avaient probablement été détruits après les élections provinciales d'octobre 2003. Nous avons été incapables de déterminer si les frais imputés aux cartes d'achat de ces employés avaient déjà été étayés par des reçus en bonne et due forme.
- Un employé n'avait soumis que des bordereaux de carte de crédit à l'appui de ses achats chez un détaillant, dont la valeur totalisait 20 000 $ sur deux ans. Il n'y avait aucun reçu détaillé indiquant ce qui avait été acheté. Cet employé avait également accumulé un nombre considérable de points de fidélité chez le détaillant, ce qui va à l'encontre de la politique du gouvernement. Nous avons également remarqué qu'il avait soumis un certain nombre de reçus provenant de deux vendeurs d'essence. Il avait altéré les reçus pour indiquer des achats de nature différente. À la fin de nos travaux de vérification, le ministère poursuivait son enquête.

- Un autre employé avait fait, entre décembre 2002 et juillet 2003, 11 achats s'élevant à environ 9 400 $ sans fournir de documents à l'appui. Ces achats avaient été effectués auprès de fournisseurs d'articles de bureau, de sociétés informatiques et d'une station de ski. Nous croyons comprendre que cet employé a pris sa retraite en 2004 et qu'aucun reçu n'a été obtenu à l'appui des 11 achats en question.

Nous avons également relevé de nombreux cas où des reçus photocopiés ou télécopiés avaient été soumis à l'appui d'achats dont la valeur s'élevait souvent à des milliers de dollars. Cette pratique fait augmenter le risque d'altérations ou de paiements en double.

Examen et approbation des relevés mensuels

L'utilisation des cartes doit être contrôlée par un examen approfondi suivi de l'approbation en temps opportun des achats. Le gestionnaire responsable doit veiller à ce que tous les achats soient effectués à des fins opérationnelles et appuyés par des reçus détaillés appropriés. Nous avons trouvé beaucoup trop de cas où l'examen requis n'avait pas été fait de manière satisfaisante. Un tel examen par les gestionnaires responsables aurait permis d'atténuer une grande partie des problèmes cernés dans notre rapport.

RESPECT DES DÉLAIS D'APPROBATION

Nous avons trouvé de nombreux cas où les gestionnaires n'avaient pas exercé leur fonction d'approbation en temps opportun ou de manière satisfaisante. Par exemple :

- Un gestionnaire de programme a refusé d'approuver les relevés mensuels d'un titulaire de carte qui n'avait pas soumis tous les reçus nécessaires. Aucune mesure de suivi n'a toutefois été prise.
- Les relevés mensuels d'un employé pour la période allant de décembre 2002 à juin 2003 ont tous été approuvés le 19 avril 2004, tandis que le relevé de novembre 2002 n'a jamais été approuvé. Nous croyons comprendre que le ministère n'a remarqué des frais inappropriés de 400 $ que durant nos travaux de vérification, en 2004. Dans le cas de deux autres employés, les relevés pour la période de novembre 2002 à octobre 2003 ont tous été approuvés le 22 mars 2004. Dans le cas d'un autre titulaire, les rapprochements pour les 11 mois allant de décembre 2002 à octobre 2003 inclusivement ont tous été signés le 29 janvier 2004, peu avant qu'ils nous aient été fournis pour vérification.
- Un certain nombre de gestionnaires n'avaient jamais approuvé plusieurs relevés mensuels de leurs employés.
- De nombreuses approbations de gestionnaires de tous les ministères n'étaient pas datées. Il a donc été impossible de déterminer si les examens avaient été effectués en temps opportun.

- Dans un cas où les relevés pour la période de dix mois allant de janvier à octobre 2003 n'avaient jamais été approuvés, nous avons appris que le superviseur ne savait même pas que l'employé était titulaire d'une carte d'achat. Il manquait un nombre substantiel de reçus, qui n'ont d'ailleurs jamais été fournis.

Ce dernier exemple démontre la nécessité de s'assurer que les gestionnaires connaissent les employés titulaires d'une carte d'achat, savent si la carte a été utilisée au cours du mois précédent et sont au courant des transactions mensuelles. Reconnaissant ce besoin, un des ministères vérifiés a mis en œuvre une bonne pratique selon laquelle les gestionnaires reçoivent des rapports leur permettant de déterminer lesquels de leurs employés sont titulaires d'une carte d'achat, si leurs cartes d'achat ont été utilisées au cours du mois précédent, ainsi que les montants dépensés.

UTILISATIONS INTERDITES

La directive concernant l'acquisition des biens et services stipule que les cartes d'achat ne doivent pas servir à régler les frais de déplacement et frais connexes, à payer des salaires ou à des fins personnelles. Elle exige des employés qu'ils attestent que tous les biens et services achetés par carte bénéficient au gouvernement.

Achats d'articles personnels

Certains employés avaient utilisé leur carte pour acquérir des articles personnels, que le ministère a payés. Les cas les plus graves étaient les suivants :

- Entre novembre 2002 et juin 2003, un employé a fait de nombreux achats sans fournir de reçus indiquant ce qui avait été acheté. Nous avons remarqué que le gestionnaire de l'employé avait signé les relevés pour les mois en question, indiquant ainsi qu'il les avait approuvés, malgré l'absence de reçus et le fait que l'employé avait signé uniquement les relevés de mai et juin 2003. Lorsque nous avons porté ce cas à son attention, le ministère a convenu que certains achats auraient dû être contestés étant donné les types d'établissements listés dans les relevés; il a notamment payé un total de 1 786 $ à une pharmacie et à peu près 400 $ à d'autres vendeurs.

  Par suite de notre demande de renseignements, le ministère a fait enquête et découvert que 53 achats effectués dans cette pharmacie entre octobre 2000 et novembre 2003 et totalisant 5 000 $ n'étaient pas appuyés par des reçus. Il a obtenu des copies des reçus pertinents auprès de la pharmacie et constaté que les achats semblaient comprendre des articles personnels, dont des médicaments de prescription d'une valeur de 2 700 $ achetés entre mars 2002 et avril 2003. Le régime d'assurance-médicaments du gouvernement avait même remboursé 2 500 $ de ce montant à la personne concernée. En février 2004, après avoir été informée du problème, cette personne a remboursé 1 779 $. Nous croyons comprendre qu'en juin 2004, le ministère poursuivait l'affaire auprès de la personne en question, mais qu'il n'avait pas encore annulé sa carte d'achat.

- En décembre 2003, un employé a imputé deux achats totalisant 630 $ à sa carte. Lorsque nous lui avons posé des questions à ce sujet en mai 2004, il nous a informés qu'il avait utilisé sa carte d'achat par inadvertance et qu'il aurait plutôt dû utiliser sa carte de crédit personnelle. Nous avons été informés que l'employé devait rembourser les 630 $, mais il est à noter qu'il avait aussi demandé le remboursement d'environ 3 100 $ en frais de déplacement. Cette question est examinée dans notre rapport de vérification sur les frais de déplacement et dépenses connexes (voir la section 3.12).
- En septembre 2003, une autre personne a utilisé une carte d'achat pour deux paiements totalisant 1 168 $ à un dentiste et pour acheter des vêtements et des chaussures d'une valeur totale de 391 $. Aucun de ses relevés d'avril 2003 à octobre 2003 n'avait été approuvé. Nous croyons comprendre que cette personne a quitté le ministère au début de 2004.

Achats liés aux déplacements

Nous avons trouvé de nombreux cas où des cartes d'achat avaient servi à payer des frais de déplacement. Bien que ces dépenses aient généralement été engagées à des fins opérationnelles, les politiques du gouvernement ne permettent pas ce genre d'utilisation. Par exemple :

- De nombreux employés d'un ministère utilisaient leurs cartes d'achat pour les frais de déplacement tels que les repas, l'essence pour les voitures de location ou les véhicules du gouvernement et l'hébergement. Nous avons également remarqué que deux employés avaient imputé à leurs cartes d'achat environ 1 800 $ pour 90 repas.
- Plusieurs employés d'un autre ministère utilisaient leurs cartes d'achat pour payer des frais de déplacement tels que des repas avec boissons alcoolisées et des chambres d'hôtel. Une carte d'achat avait servi à payer des frais de service de voiture/limousine s'élevant à 12 400 $ sur un an pour deux employés, et l'on avait imputé 5 600 $ à une autre carte pour des frais de nature similaire. Ces dépenses avaient généralement été engagées pour le trajet entre Toronto et North Bay et totalisaient environ 450 $ dans chaque sens. Cet exemple est également examiné dans notre rapport sur les frais de déplacement et dépenses connexes.

En permettant aux employés d'utiliser les cartes d'achat pour les frais de déplacement, on fait augmenter le risque de double paiement (règlement du compte de carte d'achat et d'une demande de remboursement des frais de déplacement).

Reconnaissance des employés et achat de cadeaux

Bien que la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur la gestion des déplacements et les dépenses générales interdise clairement l'utilisation des fonds

publics dans le cadre d'activités sociales – et inclue les banquets d'honneur et cérémonies d'adieu dans cette catégorie – il est parfois difficile de déterminer si cette interdiction s'applique aux articles achetés pour reconnaître ou récompenser des employés.

Nous avons constaté que les pratiques suivies à cet égard variaient entre les ministères et à l'intérieur de chaque ministère. Il semble que la décision d'utiliser ou non des fonds publics pour payer ces articles soit généralement laissée à la discrétion du personnel de chaque programme ou bureau régional du ministère. Nous avons repéré de nombreux cas où des cartes d'achat avaient servi à payer des bouquets à remettre à des employés ou à des membres de leur famille ou destinés à des activités d'appréciation et de reconnaissance du personnel. Voici quelques exemples de ce genre relevés dans les ministères vérifiés :

- On a mis environ 800 $ sur le compte d'une carte pour acheter des fleurs à diverses occasions entre novembre 2002 et octobre 2003. Dans un autre ministère, on a imputé 850 $ à une carte d'achat et 780 $ à une autre pour des fleurs sur une période d'un an.
- Dans un ministère, on a dépensé 858 $ en septembre 2003 pour un tournoi de golf et des repas pour une trentaine d'employés.
- Dans un ministère, on a dépensé 503 $ pour acheter une chaîne et des boucles d'oreilles en or à une employée qui prenait sa retraite; dans un autre ministère, on a dépensé 360 $ pour de la nourriture et des fournitures à l'occasion d'une fête de départ à la retraite.
- Dans un ministère, un employé achetait périodiquement des articles à remettre à des conférenciers invités à diverses manifestations ou à des membres de groupes de visiteurs de l'Ontario ou d'ailleurs. Il a dépensé 1 592 $ dans un magasin en février 2003 et 1 096 $ dans trois autres magasins en mars 2003. Nous avons également repéré des achats semblables dans un autre ministère : dans un bureau, on a dépensé 4 000 $ pour des articles tels que des couvertures, des horloges et des montres à donner en cadeaux à des visiteurs de l'extérieur ou en témoignage de reconnaissance à des employés; dans un autre bureau, on a dépensé 3 000 $ pour des couvertures, des chemises brodées et des sweatshirts pour des raisons semblables; dans un troisième bureau, on a dépensé 1 300 $ pour 10 manteaux coûtant entre 90 $ et 300 $ chacun à remettre au personnel pour des réalisations exceptionnelles.

Nous reconnaissons que, dans certains cas, les achats de ce genre peuvent être justifiés. Il reste que les ministères auraient besoin de directives à cet égard, et notamment de savoir ce qui constitue un montant raisonnable à consacrer à ce genre d'achats.

Recommandation

Pour que seules les dépenses valables soient imputées aux cartes d'achat et que celles-ci soient utilisées conformément aux politiques du gouvernement, le Secrétariat du Conseil de gestion doit s'employer avec les ministères à faire comprendre aux titulaires de carte et à leurs gestionnaires que :

- **des reçus détaillés appropriés doivent être soumis à l'appui de tous les achats figurant sur les relevés mensuels des employés;**
- **les sommes facturées doivent être rapprochées avec les achats sur une base mensuelle et tout écart doit faire l'objet d'un suivi dans les meilleurs délais;**
- **les cartes d'achat des employés qui n'ont pas l'habitude de fournir des reçus à l'appui de leurs achats devraient être annulées;**
- **tous les relevés et reçus à l'appui doivent être examinés et approuvés chaque mois par les gestionnaires compétents.**

Pour que tous les relevés mensuels soient examinés et approuvés, le Secrétariat du Conseil de gestion doit veiller à ce que les gestionnaires reçoivent des rapports mensuels identifiant leurs employés titulaires d'une carte d'achat et indiquant si ces derniers l'ont utilisée.

Pour assurer l'uniformité des pratiques entre les ministères et leur conformité aux attentes du gouvernement, le Secrétariat du Conseil de gestion doit donner des directives concernant l'utilisation de fonds publics pour les témoignages de reconnaissance aux employés et les cadeaux destinés aux visiteurs officiels et aux conférenciers invités aux activités des ministères.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'engage à mettre en place des mécanismes rentables pour contrôler les dépenses gouvernementales et l'utilisation de la carte d'achat.

Dans ce contexte, le SCG travaillera avec les ministères à renforcer les procédures de surveillance en ce qui concerne la validation, la documentation, l'examen et l'approbation des transactions. Il s'emploie également avec chaque ministère à prendre des mesures pour redresser les infractions aux procédures, dont le remboursement intégral et d'autres sanctions disciplinaires au besoin.

Le SCG entreprendra une vaste initiative de sensibilisation et de communication pour s'assurer que le personnel de la fonction publique de l'Ontario rapproche et approuve les achats mensuels, que ces achats sont appuyés par des reçus détaillés appropriés, et que le programme des cartes d'achat règle promptement tout problème ou écart.

Le SCG travaille avec l'émetteur de la carte d'achat à mettre en place des outils pouvant fournir les détails des transactions aux titulaires et à leurs gestionnaires en temps opportun.

Le SCG, en consultation avec le Bureau du Conseil des ministres, élaborera des lignes directrices concernant l'utilisation des fonds publics pour les témoignages de reconnaissance aux employés et les cadeaux destinés aux visiteurs officiels et aux conférenciers invités aux activités des ministères.

GESTION DE L'ÉMISSION DES CARTES ET DES PLAFONDS DE DÉPENSES

La directive en matière d'approvisionnement exige des gestionnaires de programme qu'ils établissent un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle pour chaque titulaire. Le plafond en dollars par transaction est un contrôle systémique appliqué à toutes les cartes d'achat. Avec l'approbation de leurs gestionnaires, les employés peuvent obtenir une exemption temporaire pour acheter un article spécifique qui dépasse la limite.

Achats fractionnés

Nous avons remarqué plusieurs cas où des employés qui n'avaient pas obtenu d'exemption avaient échappé au contrôle du plafond en dollars en divisant un achat dépassant la limite en deux transactions ou plus. Ce genre de pratique fait augmenter le risque que l'achat en question ne soit pas repéré par le superviseur examinant le relevé mensuel. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans un ministère, un employé qui avait un plafond de 10 000 $ par transaction a dépensé environ 43 000 $ chez un fournisseur de matériel scientifique et divisé cet achat en quatre transactions. Outre notre préoccupation relative à la pratique consistant à diviser un achat en plusieurs transactions, nous nous demandons si l'utilisation de la carte pour un achat de cette envergure répond à l'objectif de réduire les coûts liés à l'acquisition et au paiement de biens et services de faible valeur. Les achats fractionnés risquent aussi d'encourager le contournement des exigences en matière de prudence telles que l'obtention de soumissions concurrentielles.
- Dans un autre ministère, un employé dont le plafond de dépenses en dollars par transaction était de 5 000 $ a acheté un article coûtant 7 975 $ et divisé l'achat en deux transactions de 5 000 $ et 2 975 $. Un autre employé du même ministère ayant un plafond de dépenses de 1 000 $ par transaction a divisé un achat de 5 219 $ en cinq transactions.

- Dans un troisième ministère, un employé a acheté un appareil photo numérique de 4 622 $ et divisé l'achat en cinq transactions. Le reçu à l'appui de cet achat n'a été fourni qu'après notre demande en ce sens. Nos préoccupations concernaient non seulement la répartition de la facture mais aussi la nécessité d'un appareil photo si coûteux.

Recommandation

Pour que les plafonds associés aux cartes d'achat soient respectés et permettent d'assurer un contrôle efficace, le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire comprendre aux ministères qu'ils doivent :

- **repérer les achats qui, d'après les relevés mensuels ou d'autres documents, pourraient avoir été divisés en plusieurs transactions et prendre les mesures de suivi appropriées;**
- **rappeler aux employés qu'ils doivent obtenir une exemption temporaire lorsqu'il est nécessaire de dépasser les plafonds établis par transaction.**

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'emploiera avec les ministères à renforcer les processus mis en place pour s'assurer que tous les titulaires respectent les plafonds établis.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats, notamment en indiquant si un achat a été divisé en plusieurs transactions.

Le SCG lancera une vaste initiative de sensibilisation et de communication pour rappeler aux employés qu'ils doivent obtenir une exemption temporaire s'il est nécessaire de dépasser les plafonds par transaction. Il rappellera également aux gestionnaires qu'ils doivent rapprocher et approuver les achats mensuels, s'assurer que ces achats sont appuyés par des reçus détaillés appropriés, et régler promptement tout problème ou écart.

Examen de l'utilisation des cartes et des plafonds établis

Les employés qui n'ont pas besoin de carte d'achat ou dont les limites de crédit sont inutilement élevées présentent un autre risque d'abus. Il est donc important de s'assurer que seuls les employés qui en ont besoin pour exercer leurs fonctions reçoivent des cartes d'achat et que les plafonds établis pour ces employés correspondent à leurs besoins en matière de dépenses.

Nous avons découvert que ni le Conseil de gestion du gouvernement ni les ministères vérifiés n'avaient établi de lignes directrices concernant l'admissibilité à la carte d'achat. Ce sont les gestionnaires qui décident quels employés devraient recevoir une carte d'achat et qui établissent leurs limites de crédit.

Étant donné que chaque carte d'achat accroît le risque financier pour le gouvernement, nous nous attendions à ce que chaque ministère détermine périodiquement s'il y a lieu d'annuler les cartes d'achat peu utilisées ou de modifier les limites de crédit. En effet, la non-utilisation d'une carte sur une période prolongée devrait amener la direction à se demander si le titulaire en a vraiment besoin.

À cet égard, nous avons découvert en examinant les données globales sur les cartes d'achat gouvernementales que les titulaires de 644 cartes – soit 5 % du total – n'avaient fait aucun achat entre le 1er novembre 2002 et le 31 octobre 2003. Nous avons également remarqué qu'environ 50 % des titulaires utilisaient moins de 5 % de la limite de crédit à leur disposition.

Au début de 2004, un ministère a mené une étude afin de déterminer s'il y avait lieu d'annuler des cartes d'achat peu utilisées et de rajuster les plafonds établis par transaction et/ou par mois dans certains cas. Il a conclu qu'il fallait annuler 270 des 2 316 cartes émises et réduire les limites de crédit applicables à 644 cartes. Le total des limites de crédit mensuelles a donc été réduit de 33 %, passant de 23,9 à 16 millions de dollars.

Malheureusement cette bonne pratique n'a pas été suivie dans les trois autres ministères vérifiés – aucun d'entre eux n'avait récemment examiné ses cartes d'achat afin d'annuler celles peu utilisées ou de réduire leurs limites.

Les gestionnaires doivent également s'assurer que les cartes d'achat des employés qui quittent le gouvernement ou qui sont mutés à d'autres unités sont annulées dans les meilleurs délais. Dans certains cas, il n'a pas été possible de déterminer quand ou même si les ministères avaient demandé à l'émetteur d'annuler des cartes d'achat étant donné que, selon leur personnel, l'émetteur ne fournissait aucune confirmation d'annulation. Dans un ministère en particulier, on n'avait pas encore annulé les cartes d'achat de 43 employés qui étaient partis entre 1 et 17 mois plus tôt. Dans deux autres ministères, nous avons remarqué qu'il s'était écoulé beaucoup de temps entre la date de départ de l'employé et la date d'annulation de sa carte d'achat.

Recommandation

Pour aider à réduire les risque d'abus, le Secrétariat du Conseil de gestion doit exiger de tous les ministères qu'ils vérifient périodiquement :

- **s'il y a lieu d'annuler des cartes;**
- **s'il y a lieu de modifier les limites de crédit;**

- **si les cartes des titulaires qui ont quitté le programme sont annulées en temps opportun.**

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et veillera à ce que les ministères déterminent périodiquement s'il y a lieu d'annuler des cartes et de modifier les limites de crédit. Il examinera également les mécanismes de contrôle pour s'assurer que les cartes des titulaires qui quittent un ministère sont annulées en temps opportun.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats. Il convient que des rapports améliorés et plus détaillés renforceront la capacité des gestionnaires de programme à contrôler l'émission et l'utilisation des cartes d'achat.

Efficacité des limites de crédit

Si un employé essaie d'acheter des biens ou services dont la valeur dépasse le plafond par transaction, le système de l'émetteur de la carte d'achat refuse d'approuver l'achat au point de vente. (Il ne faut pas oublier que les employés peuvent, avec l'approbation de leurs gestionnaires, obtenir une exemption temporaire afin de pouvoir faire des achats dépassant la limite.)

Nous avons découvert quelque 500 transactions dépassant le plafond établi. Nous avons prélevé un échantillon de ces transactions dans un ministère et découvert que les employés concernés avaient obtenu des exemptions temporaires pour des achats précis. Cependant, dans un autre ministère, seulement 3 des 17 transactions prélevées faisaient l'objet d'une exemption temporaire; les 14 autres ont quand même été traitées par l'émetteur et facturées au gouvernement. Un des employés impliqués dans le dernier groupe de transactions, qui avait une limite de crédit de 1 500 $ et qui avait fait un achat de 3 100 $, a indiqué qu'il ne savait pas que la transaction excédait la limite autorisée et que le vendeur avait réussi à la traiter. Nous avons demandé comment le système pouvait permettre le traitement de ces transactions et nous avons été avisés que la question serait soulevée auprès de l'émetteur.

Recommandation

Pour que les plafonds par transaction soient respectés, le Secrétariat du Conseil de gestion doit déterminer, en collaboration avec l'émetteur, pourquoi le système traite des achats dépassant les plafonds par transaction alors que les employés n'ont pas obtenu l'approbation nécessaire.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'emploiera avec l'émetteur à mettre en place des mécanismes pour contrôler les plafonds en dollars applicables aux transactions des titulaires de carte ainsi que les types de transactions.

Dans le cadre de son initiative globale de sensibilisation et de communication concernant le programme des cartes d'achat, le SCG s'emploiera avec les ministères :

- ***à faire comprendre aux gestionnaires qu'ils doivent examiner les transactions qui dépassent les plafonds établis, en rendre compte, y donner suite et les signaler à l'émetteur;***
- ***à faire comprendre aux titulaires de carte et à leurs gestionnaires qu'ils doivent respecter le plafond établi, à moins d'avoir reçu l'autorisation préalable de le dépasser.***

SURVEILLANCE MINISTÉRIELLE DES TRANSACTIONS RÉGLÉES PAR CARTE D'ACHAT

Les divers problèmes signalés dans notre rapport illustrent l'importance pour les ministères d'examiner périodiquement l'utilisation des cartes d'achat. Ces examens peuvent :

- décourager les abus potentiels;
- promouvoir une surveillance plus prudente de la part des gestionnaires des titulaires;
- aider à repérer les infractions et les exceptions.

Deux des quatre ministères vérifiés ont pris des mesures pour entreprendre des examens internes des dépenses réglées par carte d'achat. L'un d'eux a commencé à examiner les dossiers pertinents en 2001 et terminé un deuxième examen en 2003. L'autre ministère a entrepris une évaluation initiale des risques associés à son programme de cartes d'achat, établi des critères de sélection appropriés et examiné un petit échantillon de transactions en 2004.

Nous avons remarqué que les deux ministères en question n'utilisaient pas les mêmes approches et processus de présentation des rapports. Il pourrait être avantageux de fournir des outils normalisés aux ministères. Ces outils pourraient comprendre un ensemble standard de facteurs à prendre en compte dans l'évaluation des risques et la sélection des échantillons à examiner, ainsi que des procédures communes pour l'analyse des données sur les transactions, les travaux d'examen et la communication des résultats.

On pourrait accroître l'efficacité des examens en obtenant des renseignements détaillés auprès de l'émetteur. À l'heure actuelle, ce dernier ne peut fournir aux ministères que de simples données statistiques telles que le montant dépensé par chaque titulaire. Parmi les informations qui pourraient aider la direction à surveiller l'utilisation des cartes d'achat, mentionnons le total des achats par fournisseur, les achats dépassant un certain montant et les titulaires qui excèdent leurs plafonds de dépenses.

Recommandation

Pour promouvoir l'utilisation responsable et conforme des cartes d'achat et repérer les faiblesses des mécanismes de contrôle, le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- **aider les ministères à mettre au point des procédures normalisées pour l'examen et la déclaration périodiques des transactions;**
- **s'employer avec l'émetteur à mettre à la disposition des ministères l'information détaillée requise pour améliorer le processus d'examen.**

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) convient que le renforcement économique des mécanismes de contrôle encouragera une utilisation responsable et conforme des cartes d'achat.

Il examinera l'élaboration de procédures et d'outils normalisés pour l'examen et la déclaration périodiques des transactions, comme le recommande le vérificateur provincial.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats. Il convient que des rapports améliorés et plus détaillés renforceront la capacité des gestionnaires de programme à contrôler l'émission et l'utilisation des cartes d'achat.

SÉLECTION DU FOURNISSEUR

Le premier contrat pour la prestation d'un service de cartes d'achat a été attribué en 1996. Un deuxième contrat a été octroyé en 1999. En août 2001, conformément à sa pratique consistant à lancer des appels d'offres périodiques pour ses activités continues, le Conseil de gestion du gouvernement a publié une demande de propositions pour la prestation d'un service de cartes d'achat au gouvernement de l'Ontario. Quatre propositions ont été reçues avant la date limite et chacune a été évaluée en fonction d'un certain nombre de critères, y compris :

- l'expérience;
- la facilité d'émission des cartes;
- le processus de distribution et d'annulation des cartes;
- les exigences en matière de rapports et de facturation;
- les services de soutien aux clients.

L'évaluation des propositions selon les critères précités a permis de retenir deux candidats, lesquels ont ensuite été évalués en fonction des prix/frais proposés et des remises offertes.

Nous avons examiné le processus de sélection pour le nouveau contrat et conclu qu'il était transparent et qu'il offrait des chances équitables et égales à tous les soumissionnaires. Un contrat de trois ans a été attribué à une grande banque canadienne, qui a remplacé l'ancien fournisseur le 1er novembre 2002.

3.12–Frais de déplacement et dépenses connexes

CONTEXTE

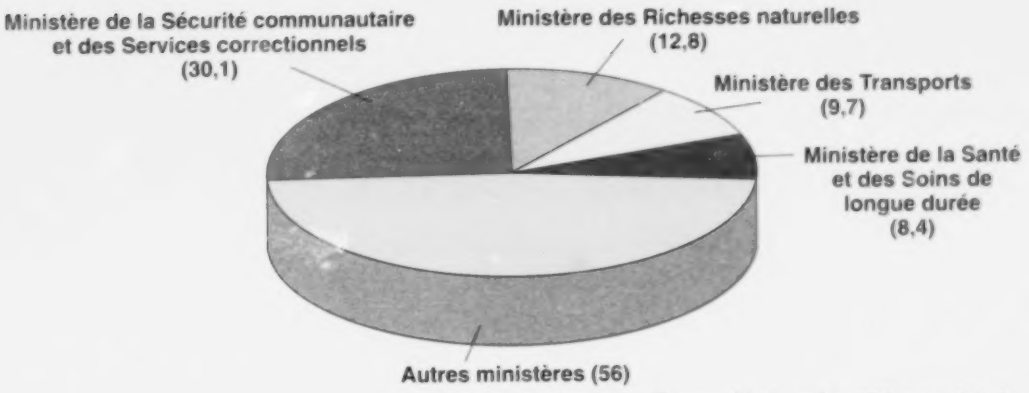
Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a la responsabilité d'élaborer les politiques ministérielles sur les frais de déplacement et dépenses connexes. Les frais de déplacement comprennent, par exemple, les billets d'avion, les frais d'hébergement et de repas engagés par les fonctionnaires qui se déplacent à titre officiel, tandis que les dépenses connexes comprennent, par exemple, le coût des conférences, les frais de participation et le coût des repas de ceux qui travaillent aux heures normales de repas.

En 1997, le SCG a élaboré les *Lignes directrices relatives à la gestion des déplacements et aux dépenses générales*. Ces Lignes directrices valent pour tous les fonctionnaires de tous les ministères et elles concernent les déplacements officiels et activités connexes, y compris l'achat de services de voyage et le processus à suivre pour demander le remboursement des frais de déplacement. Les frais de déplacement et dépenses connexes peuvent être payés directement par le fonctionnaire, qui obtient par la suite le remboursement du ministère, ou encore ils peuvent être facturés à un ministère et payés directement par celui-ci.

Le SCG a pour tâche de négocier et de gérer les contrats ministériels concernant les services des agences de voyage et de carte de paiement, ainsi que d'offrir son aide aux ministères en vue de l'élaboration et de l'administration des méthodes et des pratiques concernant les dépenses des employés.

D'après l'information transmise par les ministères pour l'exercice 2002-2003, le gouvernement a traité environ 400 000 demandes de remboursement de frais de déplacement et dépenses connexes et factures directes. Il a ainsi dépensé environ 117 millions de dollars en frais de déplacement et dépenses connexes. On attribuait aux quatre ministères ayant fait l'objet de notre vérification plus de 50 % du montant total dépensé, comme l'illustre le diagramme à secteurs ci-après.

Frais de déplacement et dépenses connexes (2002-2003)
(en millions de dollars)



Source des données : Divers ministères

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de notre vérification consistait à déterminer si l'on disposait de méthodes adéquates pour s'assurer que les frais de déplacement et dépenses connexes ne sont engagés pour les activités liées au gouvernement, que les dépenses sont effectuées de manière économique et dans le respect des politiques et méthodes en place.

Nous avons effectué notre vérification au Secrétariat du Conseil de gestion ainsi que dans quatre ministères (les ministères) dont les frais de déplacement et dépenses connexes étaient considérables : Sécurité communautaire et Services correctionnels, Santé et Soins de longue durée, Richesses naturelles et Transports.

Notre travail sur le terrain, qui en substance a été terminé en juin 2004 et qui portait sur les dépenses engagées entre avril 2002 et novembre 2003, a été accompli conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, des tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Avant le début de la vérification, nous avons défini les critères de vérification à utiliser pour atteindre l'objectif de la vérification. Ces critères avaient trait aux systèmes, aux politiques et aux procédures qui devaient être en place : la haute direction du SCG et des quatre ministères a discuté et accepté ces critères.

Nous n'avons pas fait appel à la vérification interne pour réduire l'ampleur de notre travail de vérification, car aucune vérification récente qui ait pu avoir un rapport avec les méthodes que nous avions prévues n'avait été effectuée au sujet des frais de déplacement et dépenses connexes.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que la majeure partie des activités concernant les frais de déplacement et dépenses connexes étaient conformes aux politiques et aux procédures en place. Toutefois, nous avons remarqué un certain nombre d'écarts au sein de chacun des ministères ayant fait l'objet de notre vérification. Nous avons également observé de nombreux cas où les demandes de remboursement présentées par les employés avaient été approuvées et payées même sans pièces justificatives ou avec insuffisamment de preuves. Par conséquent, un risque important demeure : en effet, il se peut que des employés présentent des demandes de remboursement sans respecter les Lignes directrices et que l'on ne s'en aperçoive pas.

Ainsi, nous avons conclu qu'on doit disposer d'un processus plus minutieux et cohérent de vérification et d'approbation des demandes de remboursement de frais de déplacement et dépenses connexes, d'autant plus que l'on prévoit la mise en place d'un système central et interministériel de traitement électronique des demandes de remboursement, en vertu duquel des pièces justificatives sur papier ne seront peut-être pas présentées. Nous estimons que bon nombre des écarts remarqués lors de notre vérification auraient pu être évités ou corrigés par un examen et un mode d'approbation adéquats des demandes de remboursement.

Parmi les écarts remarqués figurent ceux-ci :

- Dans deux ministères, on n'a pas fait concorder les sommes facturées directement au ministère pour les frais de déplacement, y compris les billets d'avion, avec les frais de déplacement approuvés, ce qui accroît le risque que les billets d'avion soient payés deux fois ou qu'on ne distingue pas les frais de déplacement en avion à des fins privées.
- Dans un certain nombre de cas, on a demandé le remboursement de dépenses excessives, souvent sans pièces justificatives, et elles ont été remboursées. Nous avons relevé dans certains cas le remboursement de repas excessivement chers, de location de voitures de luxe et de frais d'hébergement exorbitants.
- Dans certains cas, des employés ont utilisé la carte de paiement professionnelle des frais de déplacement officiels pour des dépenses qui ne s'y rapportaient pas et d'autres employés se sont servis de leur carte de crédit personnelle pour des dépenses liées à leurs fonctions. De plus, on a pris très peu de mesures pour déterminer quels étaient ceux qui se servaient de leur carte professionnelle pour des dépenses personnelles ou qui avaient des paiements en souffrance, ou encore pour régler ce problème.

Nous avons également remarqué que le SCG ne se procurait pas tous les renseignements nécessaires des fournisseurs de services de voyage, notamment le

fournisseur des cartes de paiement professionnelles et l'agence de voyages des ministères, pour mieux gérer les frais de déplacement et dépenses connexes à l'échelle du gouvernement. En outre, les conditions des rabais consentis par le fournisseur de la carte de paiement professionnelle n'étaient pas réalistes.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Le SCG a élaboré les Lignes directrices relatives aux déplacements et aux dépenses générales afin :

- d'établir les principes, les conditions obligatoires et les lignes directrices concernant tous les services de voyage, y compris toutes les conditions se rapportant aux moyens de transport avec billet, à l'hébergement et à la location de voiture, ainsi que celles concernant le remboursement des frais de déplacement, des frais d'hébergement, des repas, des frais de représentation et des frais de conférence engagés pour le compte du gouvernement;
- de garantir un traitement juste et cohérent de tous les fonctionnaires qui doivent se déplacer pour le compte du gouvernement;
- de déléguer aux administrateurs généraux tous les pouvoirs d'administration de ces dépenses en conformité avec les dispositions des Lignes directrices.

De plus, ces Lignes directrices précisent que les décisions des employés concernant les voyages doivent se fonder sur les principes suivants :

- les dépenses associées aux fonctions d'un employé doivent être réduites au minimum et les avantages pour la province être optimisés;
- on doit rembourser aux fonctionnaires les dépenses légitimes liées à leur travail et autorisées par la direction;
- les dépenses remboursables doivent concorder avec les objectifs des programmes du ministère;
- les employés doivent prendre les dispositions les plus pratiques et économiques possible pour les déplacements, les repas et la représentation;
- lorsqu'ils évaluent les possibilités de voyage, les employés doivent tenir compte de la totalité des coûts, y compris les frais de transport, l'hôtel, les repas et les taxis, ainsi que du temps nécessaire aux déplacements;
- les employés doivent utiliser le plus possible les installations de téléconférence et de vidéoconférence du gouvernement afin de réduire le nombre de déplacements pour assister à des réunions de travail.

Étant donné que les pratiques gouvernementales en matière de frais de déplacement et dépenses connexes sont interdépendantes, nous avons formulé une recommandation ambitieuse visant à s'attaquer aux points qui, selon nous, exigent une amélioration. Cette recommandation, qui figure à la fin du présent rapport, porte sur la nécessité d'établir des processus efficaces destinés à garantir le respect des Lignes directrices et des autres politiques, de même qu'à favoriser une meilleure gestion des services et des frais de déplacement.

TRAITEMENT DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT

Examen et approbation des demandes de remboursement

Pour avoir droit à un remboursement des dépenses engagées en rapport avec un voyage au nom du gouvernement ou des activités connexes, les employés doivent présenter une demande de remboursement signée conformément aux procédures ministérielles. Les demandes de remboursement des dépenses sont ensuite transmises au cadre supérieur correspondant en vue d'une approbation et d'un remboursement.

Afin de s'assurer que les montants réclamés par les employés sont convenables et raisonnables et qu'ils concernent des activités en rapport avec le gouvernement, les Lignes directrices exigent des employés qu'ils conservent les reçus originaux afin de justifier les demandes de remboursement, conformément aux procédures ministérielles. Par ailleurs, dans le cas de dépenses inusitées ou si un employé demande le remboursement d'une dépense pour un autre employé, il doit donner une explication ou une preuve qu'il en a obtenu l'accord préalable.

Aux ministères que nous avons visités, dans bien des cas, nous avons mis en doute la pertinence du processus d'approbation. Nous avons remarqué que les demandes de remboursement de frais de déplacement et dépenses connexes étaient généralement approuvées, mais que dans bien des cas les reçus originaux n'étaient pas joints et il n'y avait pas d'explication au sujet des reçus manquants. Les pièces jointes ne consistaient souvent qu'en bordereaux de carte de crédit ou factures de carte de crédit (ces deux documents ne précisent que le montant total payé sans donner de détails sur ce qui a été acheté). Par exemple, nous avons remarqué qu'un employé avait réclamé une somme de près de 3 100 $ de dépenses personnelles (comprenant un billet d'avion ainsi qu'un repas et des frais d'hébergement sans rapport avec ses activités professionnelles), qu'on lui a remboursée et qui n'était justifiée que par une facture de carte de crédit. Suite à notre vérification, cette somme a été remise par l'employé en question. Nous avons également constaté le remboursement d'un certain nombre de dépenses en double : notamment, dans un cas, un employé a réclamé deux fois le remboursement d'un montant de 352 $ et on lui a remboursé ce montant; la

première fois, la demande n'était accompagnée d'aucune pièce justificative et, la seconde fois, seule une facture de carte de crédit était jointe. De plus, tous les cas de demandes de remboursement excessives ou inusitées mentionnées dans le présent rapport avaient été approuvées avant le paiement.

Sans des pièces justificatives suffisantes, les personnes qui approuvent les demandes de remboursement ne peuvent pas déterminer d'emblée si une demande de remboursement est convenable et raisonnable et si elle concerne des dépenses légitimes en rapport avec le gouvernement.

Justification des coûts facturés au niveau central

Afin de simplifier les pratiques administratives, les Lignes directrices stipulent que les ministères établissent des systèmes de facturation centraux qui permettent d'imputer directement certains frais de transport, le transport aérien, par exemple, au compte d'un ministère plutôt que de faire payer ces montants aux employés puis de les rembourser par la suite. En plus de réduire les frais administratifs, ce processus permettrait au gouvernement de tirer parti de son exemption quant au paiement de la taxe sur les produits et services (TPS) pour certains biens et services achetés à des fins gouvernementales, comme les frais de transport aérien, ferroviaire et par autobus facturés directement à la province : ces dépenses sont exemptées de la TPS en vertu d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral.

Nous avons passé en revue les processus en place dans trois ministères pour nous assurer que les montants imputés aux comptes centralisés étaient correctement justifiés, autrement dit qu'ils concernaient des activités légitimes en rapport avec le travail. Nous avons constaté qu'un ministère avait une politique exigeant que tous les frais de transport aérien figurant sur le relevé facturé au niveau central soient justifiés à l'aide des billets d'avion des employés signés par le superviseur (indiquant que le déplacement avait été approuvé). De plus, la politique rappelait aux employés de ne pas réclamer les montants facturés au niveau central dans leurs demandes de remboursement personnelles. Toutefois, les deux autres ministères n'avaient prévu aucun processus pour garantir la validité des comptes centralisés. Sans processus adéquat, on risque que les dépenses soient remboursées deux fois ou que des frais sans rapport avec les activités gouvernementales soient remboursés sans qu'on s'en aperçoive. Par exemple, nous avons remarqué qu'un employé avait demandé le remboursement d'une somme de 1 240 $, qu'on lui a remboursée, pour un billet d'avion qui avait déjà été payé par l'entremise d'un compte centralisé.

Nouveau traitement électronique

Au moment de notre vérification, nous avons remarqué que les processus en place pour la présentation des demandes de remboursement par les fonctionnaires variaient selon le ministère : certaines se faisaient entièrement sur papier, tandis que

d'autres étaient complètement automatisées. Toutefois, un ministère réalisait des essais pilotes et tous les ministères prévoyaient adopter, au plus tard au début de l'exercice 2005-2006, un nouveau système de traitement électronique des demandes de remboursement appelé iExpenses. En vertu du nouveau système, les fonctionnaires produiront et soumettront leurs demandes de remboursement par voie électronique et le signataire autorisé correspondant approuvera électroniquement la demande. D'après des documents du ministère des Finances, on prévoit que le nouveau système permettra de gagner du temps et d'économiser du papier, de vérifier et de calculer automatiquement le kilométrage, de réduire le délai de remboursement et d'assurer un meilleur accès à l'information.

On nous a indiqué qu'il reviendrait à chaque ministère de décider quelles pièces justificatives, le cas échéant, le signataire autorisé passerait en revue avant d'approuver la demande électronique de remboursement, et qui serait la personne responsable de conserver les pièces justificatives. De plus, chaque ministère devrait déterminer s'il convient de mettre en œuvre d'autres processus de vérification, par exemple pour l'examen en détail de certaines demandes de remboursement. Bien que cette pratique soit conforme aux Lignes directrices, qui stipulent que « dans les cas où les ministères disposent d'un système de traitement électronique des demandes de remboursement, les approbations des frais de déplacement et dépenses connexes doivent respecter les procédures ministérielles », l'absence de processus cohérent d'examen et d'approbation des demandes de remboursement des frais de déplacement accroît le risque que celles qui ne sont pas justifiées passent inaperçues.

Nous reconnaissons qu'un système de traitement électronique des demandes de remboursement peut s'avérer efficace. Toutefois, étant donné que les reçus justificatifs sur papier peuvent dans bien des cas ne pas être présentés, lorsque la demande est soumise électroniquement en vue d'un examen et d'une approbation, on court le risque accru que des dépenses non justifiées passent inaperçues et soient remboursées. Une méthode qui permettrait de remédier à la situation consisterait à effectuer périodiquement un examen à l'échelle du ministère d'un échantillon de demandes de remboursement électroniques afin de s'assurer qu'elles sont justifiées par des reçus et, si ce n'est pas le cas, de faire en sorte que les employés en question soient tenus responsables. Ce travail pourrait être intégré, par exemple, au plan de travail annuel de la Division de la vérification interne.

DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DÉPENSES CONNEXES

Les Lignes directrices prévoient que les fonctionnaires prennent les dispositions les plus pratiques et économiques possible pour leurs déplacements et activités connexes et que les dépenses soient réduites au minimum et les avantages pour la province soient optimisés. Il s'agit notamment de prendre les billets d'avion en classe économique, de réduire au minimum les frais de location de voitures en louant le

plus petit véhicule requis pour la tâche à effectuer, de réserver des chambres d'hôtel à prix raisonnable et de faire preuve de jugement et de retenue en tous temps en ce qui concerne les repas. Bien que nous ayons constaté que les frais de déplacement et dépenses connexes étaient en général engagés conformément aux Lignes directrices, nous avons néanmoins relevé un certain nombre d'écarts, qui sont décrits dans les prochaines sections.

Voyage en avion

Selon les Lignes directrices, les fonctionnaires peuvent voyager en avion si c'est la façon la plus pratique et la plus économique de se déplacer. De plus, les Lignes directrices précisent qu'on rembourse normalement le coût du billet d'avion en classe économique. Dans les cas où le coût est supérieur au tarif de la classe économique, les fonctionnaires doivent justifier leur demande de remboursement en donnant une explication ou une preuve d'approbation préalable de leur supérieur immédiat.

Nous avons remarqué que la plupart des demandes de remboursement de notre échantillon portaient sur des billets en classe économique. Toutefois, dans un ministère, On nous a informés qu'une politique officieuse permettait aux employés de voyager en classe affaires pour les vols de plus de six heures.

Selon nous, il s'agit d'un exemple de politique ministérielle qui peut résulter en un traitement inégal des fonctionnaires des différents ministères qui voyageraient dans des circonstances semblables.

Véhicules et kilométrage

Les Lignes directrices précisent que la location de voitures de luxe et de voitures sport, peu importe la taille, n'est pas permise et qu'on ne peut louer un véhicule de dimension normale ou de grande dimension que si plusieurs employés se rendent au même endroit ou pour d'autres raisons particulières en rapport avec le travail, pourvu que le supérieur immédiat de l'employé ait donné son accord au préalable. Nous avons remarqué que, certes, les locations de véhicule respectaient en général les Lignes directrices, mais il existait certains écarts. Par exemple, un employé avait loué une Lincoln Town Car pendant trois jours à un coût total de 660 $. D'autres employés du même ministère avaient loué des véhicules du type Ford Explorer à un coût allant jusqu'à 83 $ par jour, Nissan Xterra à 95 $ par jour et Ford Mustang à 70 $ par jour. Dans un autre ministère, on avait remboursé à un employé 425 $ pour la location d'un GM Envoy pendant une journée : On nous a informés que cet employé avait besoin de ce véhicule en raison d'un déménagement, en rapport avec le travail, de North Bay à Sault Ste. Marie. On n'avait pas accordé d'autorisation préalable et aucun document valable ne justifiait le besoin d'utiliser ces types de véhicule.

En vertu des Lignes directrices, les employés sont autorisés à se déplacer en taxi et à se faire rembourser ces frais dans les cas où : aucun autre moyen de transport n'est

offert; les conditions météorologiques le justifient; la personne est handicapée ou on doit transporter des bagages ou des colis. À l'examen des dossiers des ministères, nous avons constaté que le recours à des taxis semblait en général acceptable. Toutefois, suite à notre vérification des cartes d'achat du gouvernement (voir la section 3.11), dans un ministère, nous avons remarqué de nombreux frais de limousine de novembre 2002 à janvier 2004, dont le coût s'élevait de 450 à 500 $ par déplacement, pour un total de 18 000 $. Il s'agissait du transport de fonctionnaires de North Bay à Toronto. Nous n'avons vu aucun document expliquant ces frais excessifs et bien qu'on nous ait informés que plus d'une personne se déplaçait à la fois, nous avons constaté que les factures de la société de location de limousine ne mentionnaient le transport de plus d'une personne que dans un seul cas. On nous a dit ne plus avoir recours à des limousines pour voyager entre North Bay et Toronto.

Les Lignes directrices précisent que les gens peuvent se servir de leur propre véhicule pour leurs activités professionnelles dans les cas où aucun véhicule du gouvernement n'est disponible et si le recours au véhicule personnel est plus économique que la location d'une voiture. Les Lignes directrices encouragent fortement les employés à louer une voiture pour leurs voyages professionnels plutôt que de se servir de leur propre véhicule si la distance totale à parcourir en une journée est de plus de 250 kilomètres. Bien que nous ayons remarqué que la plupart des gens respectaient cette exigence, dans un certain nombre de cas de notre échantillon, des employés avaient réclamé des frais pour plus de 250 kilomètres par jour pour l'utilisation de leur propre véhicule, souvent sans préciser le but du voyage ni l'endroit où ils s'étaient rendus. Par exemple, un employé a réclamé des frais pour 484 kilomètres (coût : 141 $) pour un voyage d'une journée sans présenter de document indiquant où il s'était rendu ou le but du voyage. Une autre personne, qui avait précisé la destination et le but de son voyage, avait réclamé des frais pour 2 250 kilomètres (coût : 658 $) pour un voyage de six jours. Un bureau régional d'un ministère avait adopté une politique concernant les voyages dans la région de North Bay, qui consistait à rembourser aux employés un montant équivalent au tarif de location, soit 49 $ par jour, plus 7 ¢ le kilomètre dans les cas où les personnes décidaient d'utiliser leur propre véhicule pour des voyages de plus de 250 kilomètres par jour. L'adoption de montants maximaux de remboursement à l'échelle de la province semblables à ceux imposés par ce bureau régional contribuerait à éliminer les demandes de remboursement au kilométrage excessives.

Nous avons également remarqué que des personnes avaient décidé d'utiliser leur propre véhicule afin de combiner un voyage personnel avec des activités professionnelles, ce qui avait entraîné, par exemple, des frais (kilométrage) de 810 $ pour se rendre à Halifax, et des frais de transport de 1 153 $ pour assister à une conférence, en rapport, avec le travail, à Orlando (on nous a informés que ces frais de transport étaient l'équivalent du tarif aérien non remboursable proposé par l'agence de voyages des ministères).

Hébergement

On demande aux fonctionnaires de prendre des chambres d'hôtel et de motel dont les tarifs sont raisonnables lorsqu'ils voyagent pour le gouvernement. De plus, les Lignes directrices stipulent que si un membre de leur famille ou un(e) ami(e) partage leur chambre, ils ne peuvent réclamer le remboursement que du tarif d'une chambre pour une personne. Dans des circonstances exceptionnelles, ils doivent obtenir une approbation préalable (si possible) de leur supérieur immédiat afin de prendre d'autres dispositions.

Lors de l'examen des dossiers des ministères, nous avons remarqué que les frais d'hébergement étaient en général raisonnables, mais nous avons trouvé certains écarts. Par exemple, des personnes voyageant avec leur famille ont réclamé des frais d'hébergement qui leur ont été remboursés, dont un montant de 3 528 $ pour un séjour de quatre jours dans un hôtel de villégiature de Muskoka, ou encore une somme de 648 $ pour un séjour de deux jours à Toronto. De plus, des employés sont demeurés dans des suites d'hôtel à Toronto dont le coût atteignait 400 $ la nuit. On nous a indiqué que ces suites avaient servi à tenir des réunions après des conférences, mais aucune preuve n'était fournie qu'aucune autre salle de réunion n'était disponible à un tarif moindre. Aucune approbation préalable ne semblait avoir été obtenue pour justifier ces frais exorbitants, mais toutes les demandes de remboursement avaient été approuvées et payées.

Repas

Les Lignes directrices stipulent que les décisions concernant les frais de repas en rapport avec le travail doivent être fonction de ce qu'il y a de plus pratique, économique et approprié. Les Lignes directrices stipulent en outre qu'on doit rembourser aux employés les frais réels des repas jusqu'à 34 $ par jour, y compris les pourboires et les taxes, mais que les boissons alcoolisées ne sont pas payées. Si on dépasse le montant de 34 $ par jour, les personnes autorisées à approuver les demandes de remboursement doivent s'assurer que les dépenses sont justifiées par des reçus et qu'elles sont raisonnables pour les endroits où elles ont été engagées. Toutes les demandes de remboursement de frais de représentation ou de repas en rapport avec le travail doivent être appuyées par : une courte description du but des activités et une justification; un reçu pour le montant payé précisant les sommes déboursées pour la nourriture et les boissons; les autres renseignements pertinents, dont le nom, le titre du poste, l'employeur et la personne présente au repas ainsi que la raison de sa présence.

Nous avons remarqué que de nombreuses demandes de remboursement de frais de repas dépassaient le maximum de 34 $ par jour et ne comprenaient aucune explication du montant élevé ni indication de la ou des personnes présentes aux repas. Par exemple, une personne a réclamé 91 $ pour les repas d'une journée sans

aucune justification. De plus, trois employés d'un ministère ont demandé le remboursement d'un dîner de 270 $, qui comprenait un montant de 57 $ pour les boissons alcoolisées, et celui-ci leur a été remboursé. Nous n'avons vu aucune explication ou document indiquant une approbation préalable au sujet de ces frais de repas excessifs, mais les demandes de remboursement ont été approuvées et payées.

Parmi les autres exemples dignes de mention de notre échantillon, citons une demande de remboursement de 980 $ concernant un dîner pour lequel on n'a remis que le bordereau de la carte de crédit sans aucune autre explication, ainsi qu'une demande de remboursement d'un dîner de 560 $ ne comportant aucune pièce justificative. Nous avons demandé des documents justifiant l'une de ces demandes ainsi que la liste des personnes présentes, mais cette information n'a pas pu être transmise. Nous avons remarqué un certain nombre de demandes de remboursement qui ne précisaient que le nombre de personnes présentes, sans document justificatif, et lorsque nous avons fait enquête au sujet de certaines de ces demandes, nous avons constaté que le nombre de personnes présentes était inférieur au nombre de personnes qui étaient censées avoir assisté au repas. Par exemple, dans une demande de remboursement d'un dîner de 380 $, on précisait que 11 personnes y avaient assisté, alors qu'en fait il n'y en avait que six.

Bien que les exigences quant aux documents justificatifs soient claires, nous avons constaté jusqu'à maintenant un trop grand nombre de cas de demandes de remboursement qui n'étaient pas accompagnées des pièces justificatives requises mais qui ont été néanmoins approuvées.

Reconnaissance des employés

D'après les Lignes directrices, on ne peut pas dépenser les fonds publics pour des événements mondains, y compris les banquets d'honneur et les fêtes d'adieu. Malgré cela, le *Guide to Long-Service Employee Recognition in the Ontario Public Service, Best Practices and Minimum Standards for 20, 25, 30 and 35 Year Program* (Guide de la reconnaissance des employés comptant de longs états de service dans la fonction publique de l'Ontario, pratiques exemplaires et normes minimales pour le programme de 20, 25, 30 et 35 ans), une initiative appuyée par le SCG, prévoit certaines activités menées en témoignage de reconnaissance (par exemple, la présentation d'une lettre de félicitations) et on y propos aux ministères d'avoir recours à d'autres pratiques courantes (par exemple, un déjeuner ou un dîner annuel afin d'honorer les employés comptant de longs états de service). Sauf en ce qui concerne la reconnaissance des employés comptant de longs états de service, aucune politique à l'échelle du gouvernement portant sur la reconnaissance des employés n'a été élaborée, bien que nous ayons remarqué que certains ministères aient élaboré leurs propres politiques.

Nous reconnaissons que les activités menées en témoignage de reconnaissance constituent souvent une bonne pratique en matière de ressources humaines. Toutefois, nous avons constaté que l'ampleur et le coût de ce type d'événement en dehors de ceux visant à rendre hommage aux employés comptant de longs états de service variaient dans les différents ministères que nous avons visités. D'après nos discussions avec la direction des ministères, nous concluons que d'autres directives s'avéreraient utiles.

Divers

Les Lignes directrices précisent que les employés ont droit au remboursement de diverses dépenses en rapport avec le travail qui sont engagées pendant leurs déplacements. Ces dépenses comprennent : les pourboires remis aux chauffeurs de taxi; les coûts raisonnables concernant un appel personnel à la maison chaque jour du voyage ainsi que les dépenses raisonnables et occasionnelles relatives à la garde des enfants ou personnes à charge qui sont engagées lorsque la personne doit voyager à la dernière minute, dans les cas où le voyage n'est pas une exigence habituelle du poste. Parmi les dépenses non remboursables figurent celles-ci : dépenses personnelles à des fins récréatives, par exemple, location de cassettes vidéo, et dépenses engagées en raison de la présence d'amis ou de membres de la famille.

Bien que la plupart des frais divers de l'échantillon de demandes de remboursement des frais de déplacement que nous avons examinés aient été conformes aux Lignes directrices, certaines personnes ont réclamé des frais discutables, qui leur ont été remboursés. Par exemple, dans un ministère, on a remboursé à deux personnes des frais de lavage de voiture qui semblaient excessifs pour des véhicules de fonction : 240 $ à une personne pour deux lavages et 120 $ à une autre pour un lavage. Dans un autre ministère, on a remboursé à un employé 557 $ en frais de chenil engagés en 2002 et 2003 : cet employé nous a dit qu'il était célibataire et qu'il n'avait personne pour prendre soin de ses animaux domestiques. Nous avons également remarqué un certain nombre de cas de remboursements de locations de films qui avaient été imputées à la chambre d'hôtel d'employés en déplacement.

En ce qui a trait aux appels en rapport avec le travail, qui sont intégralement remboursables, nous avons mis en doute la vraisemblance de certains frais d'appels interurbains qui ont été remboursés. Par exemple, un employé a demandé le remboursement de 500 $ pour des appels interurbains effectués pendant un voyage de 13 jours à Halifax, tandis qu'un autre employé a demandé le remboursement de 165 $ pour ses frais de communication pendant un voyage de deux jours à Ottawa. Il s'agissait apparemment des frais de connexion d'un ordinateur afin d'avoir accès à un système de courriel pour son travail. Selon nous, il y a des façons plus économiques de procéder dans ces cas, par exemple, en installant un mécanisme de rappel assisté électroniquement sur l'ordinateur de l'employé, permettant de bénéficier du tarif gouvernemental moins élevé que le tarif des hôtels.

COHÉRENCE DES POLITIQUES DES MINISTÈRES CONCERNANT LES FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DÉPENSES CONNEXES

De façon générale, tous les ministères doivent respecter les Lignes directrices. Toutefois, chaque ministère a la responsabilité de l'administration des Lignes directrices et nous avons remarqué que les ministères les modifient en fonction de leurs besoins particuliers. Par exemple, un ministère avait ajouté une disposition concernant un quatrième repas dans certaines circonstances qui ne sont pas prévues dans les Lignes directrices; de plus, comme nous l'avons indiqué plus haut, un autre ministère avait adopté une politique officieuse permettant aux employés de prendre l'avion en classe affaires dans le cas de vols d'une durée de plus de six heures. Étant donné que chaque ministère peut modifier les exigences quant aux déplacements, on n'est pas assuré que tous les fonctionnaires qui se déplacent pour le gouvernement soient traités de la même manière, tel qu'exigé en vertu des Lignes directrices. De plus, l'élaboration de règles propres à chaque ministère entraîne une augmentation des coûts, car chaque ministère doit élaborer et mettre à jour ses propres politiques de voyage, et risque de rendre difficile la comparaison des frais de déplacement et dépenses connexes entre les ministères.

CARTE DE PAIEMENT PROFESSIONNELLE

Chaque carte de paiement (de voyage) professionnelle est émise au nom d'un employé. Le détenteur est responsable de la carte, y compris du paiement de tous les frais et du respect des modalités. On rembourse aux employés les dépenses professionnelles imputées à leur carte lorsqu'ils présentent leur demande de remboursement. Les employés doivent utiliser la carte professionnelle, dans la mesure du possible, pour le paiement de tous leurs frais de déplacement et dépenses connexes en rapport avec le travail, ainsi que pour obtenir des avances de fonds aux guichets automatiques bancaires pour les menues dépenses prévues qui ne peuvent pas être imputées à la carte. Si le détenteur d'une carte n'effectue pas à temps le paiement au fournisseur de la carte professionnelle, le fournisseur de la carte (et non le ministère du détenteur de la carte) est en général responsable des paiements en souffrance.

De plus, les ministères peuvent également disposer de comptes de voyage ministériels centralisés auprès du fournisseur de la carte de paiement : dans ce cas, ils ont la responsabilité de payer tous les frais imputés à ces comptes. Les billets de transport aérien, ferroviaire et par autobus des employés du ministère doivent être automatiquement imputés aux comptes centralisés. En 2003, on a dépensé 58 millions de dollars par l'entremise du fournisseur de carte de paiement professionnelle.

Surveillance de l'utilisation des cartes et des services

Pour pouvoir gérer efficacement l'utilisation des cartes de paiement (de voyage) professionnelles et le contrat conclu avec le fournisseur des cartes, on doit surveiller les frais de déplacement et dépenses connexes. Cela aide à s'assurer du respect des politiques sur les déplacements (par exemple, le recours aux fournisseurs de voyage approuvés pour la location de voitures et l'hébergement) et à déterminer les points qui exigent des améliorations.

Dans les ministères que nous avons visités, nous avons constaté un manque de renseignements et une analyse insuffisante, au niveau ministériel, des dépenses imputées aux cartes de paiement professionnelles. Nous avons également remarqué que l'information regroupée sur les frais de déplacement des différents ministères n'était pas disponible d'emblée. Par exemple, on disposait de peu de renseignements sur les dépenses totales en fonction de chaque fournisseur (notamment pour chaque hôtel ou chaque société de location de voitures). Cette information pourrait servir à obtenir de meilleurs prix ou à s'assurer que les ententes (par exemple, au sujet des escomptes de volume ou des tarifs convenus) sont respectées par le fournisseur. En outre, nous n'avons vu aucune analyse des aspects suivants : l'utilisation de la carte professionnelle pour des dépenses sans rapport avec le travail, le rapport, le cas échéant, entre l'utilisation personnelle de la carte et les défauts de paiement ainsi que l'utilisation des cartes de crédit personnelles au lieu des cartes professionnelles. Nous avons tenté d'obtenir des renseignements du fournisseur de la carte de paiement (de voyage) professionnelle au sujet de ces questions, mais celui-ci n'a pas pu nous transmettre les renseignements voulus à temps pour notre vérification. Selon nous, le fait d'obtenir et d'analyser ces données permettrait au Secrétariat du Conseil de gestion et aux ministères de mieux gérer les frais de déplacement.

Conditions des ristournes

Les ristournes sont des incitatifs versés à un « détenteur de carte » professionnelle (dans ce cas le gouvernement), par les fournisseurs de cartes professionnelles, souvent en fonction du montant imputé aux cartes (de voyage) professionnelles ou de catégories d'achats particulières.

Nous avons examiné l'accord conclu par la province avec le fournisseur des cartes professionnelles et nous avons remarqué que les conditions des ristournes étaient tellement restrictives qu'il serait extrêmement difficile pour le gouvernement d'en obtenir. Par exemple, pour avoir droit à l'une des deux ristournes possibles, le montant moyen dépensé par carte doit être supérieur à 4 500 $ par année; or, l'utilisation moyenne aux cours des années précédentes était inférieure à 2 100 $ par carte et par année. Pour avoir droit à l'autre ristourne, la province devait dépenser au moins 20 millions de dollars par année en billets d'avion, même si les dépenses

annuelles correspondant à ce poste au cours des années précédentes n'avaient jamais dépassé 16 millions de dollars. Ainsi, la province n'a jamais reçu de ristourne depuis le début du contrat en 1999. Nous avons demandé au SCG si des ristournes avaient été obtenues depuis 1986 (on nous a informés qu'on avait adjugé au même fournisseur de cartes professionnelles tous les contrats depuis ce moment-là), mais on nous a répondu que l'information se rapportant aux contrats précédents n'était pas disponible.

De plus, nous avons remarqué que si des ristournes étaient consenties, elles devaient d'abord servir à couvrir toutes les pertes se rapportant au non-paiement du solde de la carte et des frais réclamés du fait de cette situation, le cas échéant. Tous les comptes qui demeurent impayés pendant 180 jours après la date de facturation sont radiés par le fournisseur de cartes à titre de perte, et le montant est déduit des ristournes gagnées, même si les employés responsables règlent ces comptes par la suite.

Émission et annulation des cartes

En général, ces cartes ne sont remises qu'aux employés qui engagent des frais de déplacement ou des dépenses en rapport avec leur travail. Habituellement, il revient aux gestionnaires correspondants de décider quels employés doivent recevoir une carte.

Limiter la distribution de cartes professionnelles aux personnes qui se déplacent constitue une façon d'aider à réduire les défauts de paiement, la perte de cartes et l'utilisation inappropriée. Nous avons constaté qu'en 2003, aucune dépense n'a été imputée à 28 % des cartes émises. Dans deux ministères, on n'avait pas effectué d'examen périodique des cartes en circulation afin de savoir qui avait encore besoin d'une carte. Par ailleurs, aucun des deux ministères ne disposait de liste à jour des détenteurs de carte : ainsi, dans certains cas, des personnes avaient plus d'une carte. Bien que le fait de disposer de cartes qui ne sont pas utilisées n'entraîne aucun coût direct pour les ministères, le risque de perte et d'utilisation inappropriée des cartes existe tout de même.

Les Lignes directrices prévoient que les employés qui quittent un ministère, suite à une cessation d'emploi, une mutation ou une retraite, rendent leur carte professionnelle; elles stipulent également qu'on doit aviser le fournisseur de la carte pour qu'il l'annule. Dans les deux ministères qui nous intéressaient, nous avons constaté que les cartes étaient en général annulées en temps opportun, mais on a tout de même remarqué quelques écarts. Par exemple, une carte n'a été annulée que 11 mois après le départ de l'employé. Nous avons également remarqué que les ministères ne recevaient pas toujours la confirmation de l'annulation des cartes.

Utilisation prescrite de la carte

Dans de rares circonstances, les employés peuvent se servir de la carte (de voyage) professionnelle pour des dépenses personnelles. De même, une carte de crédit personnelle peut être utilisée au lieu de la carte professionnelle dans des cas d'exception, par exemple si le commerçant n'accepte pas celle-ci. Lorsque les employés se servent de leur carte personnelle pour des dépenses en rapport avec le travail ou lorsqu'ils utilisent leur carte professionnelle pour dépenses personnelles, il est difficile pour le SCG et les ministères de faire le suivi des habitudes de dépenses générales. S'il connaissait ces habitudes, le SCG serait mieux apte à négocier de meilleurs contrats avec les fournisseurs de services de voyage et on pourrait par ailleurs mieux établir le budget des frais de déplacement et dépenses connexes.

Nous avons relevé de nombreux cas dans lesquels les fonctionnaires ont utilisé leur carte de crédit personnelle. Par exemple, une personne avait imputé 6 900 $ en rapport avec un voyage à une carte de crédit personnelle sans expliquer pour quelle raison elle n'avait pas utilisé la carte professionnelle. De plus, un certain nombre d'employés d'un ministère ont payé des frais d'assurance de voiture atteignant 32 $ par jour parce qu'ils avaient utilisé leur carte de crédit personnelle au lieu de leur carte professionnelle, qui comprend une protection d'assurance. Nous avons également remarqué que dans un certain nombre de cas les frais de déplacement avaient été imputés à la carte d'achat du gouvernement, qui ne doit pas être utilisée pour les frais de déplacement et dépenses connexes.

Étant donné le nombre d'irrégularités remarquées, nous estimons que le SCG et les ministères doivent mieux éduquer les détenteurs de carte au sujet de leurs responsabilités quant à la carte. Tous les détenteurs de carte reçoivent du fournisseur de la carte professionnelle, au moment de l'émission de la carte, une copie de la convention relative aux détenteurs de carte, mais il y a des différences quant à l'information communiquée aux employés au sujet de l'utilisation appropriée de la carte. Un ministère a recours à une méthode adéquate : il envoie aux détenteurs de carte une copie des articles correspondants des Lignes directrices, qui précisent clairement les responsabilités de l'employé au sujet de la carte, ainsi que la convention relative aux détenteurs de cartes produite par le fournisseur de la carte.

Il n'existe aucune politique particulière précisant les mesures à prendre dans les cas où des employés ont utilisé leur carte de façon inappropriée ou sont responsables de graves défauts de paiement du solde de leur carte. Qui plus est, la direction a mentionné qu'aucune mesure n'était normalement prise à l'encontre des employés qui utilisaient leur carte professionnelle de façon inappropriée ou qui omettaient de régler le solde de leur compte. Les employés qui éprouvaient des difficultés découlant de comptes non réglés devaient traiter directement avec le fournisseur de la carte : cette méthode est conforme aux Lignes directrices. En 2003, le fournisseur de la carte a radié près de 160 000 $ en raison du non-règlement du solde des comptes de carte

professionnelle d'employés. Sans politiques efficaces prévoyant des mesures disciplinaires dans le cas où des problèmes graves ou répétés se présentent, le risque de défaut de paiement augmentera : par exemple, l'utilisation de la carte pour des dépenses personnelles augmente le solde de la carte professionnelle que la personne peut avoir de la difficulté à régler. Cette situation peut entraîner une réduction des ristournes pour la carte professionnelle (un avantage pécuniaire obtenu en fonction des dépenses et des habitudes de paiement) et fausser l'information sur les habitudes quant aux frais de déplacement.

VOYAGES

Le SCG a conclu un contrat avec une agence de voyages en vue de l'offre de services aux employés qui se déplacent pour le compte du gouvernement. D'après les documents du SCG, le contrat conclu avec cette agence de voyages vise à s'assurer que les besoins des ministères en matière de voyage sont comblés de manière économique et conformément à des normes élevées et constantes. L'agence de voyages des ministères doit remettre à la province des renseignements sur les habitudes de dépenses liées aux voyages et favoriser le respect de la politique de la province, par exemple en n'offrant que des tarifs correspondant à la classe économique.

Le gouvernement ne peut profiter des tarifs réduits négociés avec un transporteur aérien que si le voyage est réservé par l'entremise de l'agence de voyages des ministères. Le recours à l'agence de voyages permet également de bénéficier plus facilement de l'exemption de la TPS pour les frais de transport.

Les fonctionnaires provinciaux de 18 villes de l'Ontario doivent réserver leurs voyages auprès de l'agence de voyages des ministères. Les employés qui ne se trouvent pas dans ces 18 villes ne sont pas tenus de traiter avec cette agence. Toutefois, étant donné que les réservations de voyages se font en général par téléphone, nous mettons en doute le bien-fondé de la décision de donner le droit à certaines personnes de ne pas faire appel à l'agence de voyages des ministères, car ainsi on ne profite pas des avantages auxquels on aurait droit.

D'après les Lignes directrices, l'agence de voyages a la responsabilité d'offrir les coûts les plus bas, dans la mesure du possible, mais les employés doivent l'informer s'ils sont au courant de tarifs plus bas proposés. Malgré un rapport produit à l'intention du SCG, qui portait sur un examen des billets d'avion entre décembre 2001 et février 2002 et qui démontrait que l'agence de voyages des ministères offrait en général les tarifs les plus bas, plusieurs fonctionnaires des ministères que nous avons visités nous ont indiqué qu'ils avaient réussi à obtenir des tarifs aériens plus bas, par exemple sur Internet, de fournisseurs autres que l'agence de voyages des ministères. Notre examen des dossiers a confirmé que, pour diverses raisons, dont le prix, on n'a pas toujours fait appel à l'agence de voyages des ministères. Nous avons également

remarqué que d'autres agences de voyage auxquelles on a eu recours ne réclamaient pas la TPS dans bien des cas et, souvent, elles n'imposaient pas de frais de service, qu'on doit payer lorsqu'on utilise les services de l'agence de voyages des ministères. Dans le cadre de discussions avec des hauts fonctionnaires au sujet de la question de savoir pourquoi les employés devraient faire appel à l'agence de voyages des ministères s'ils peuvent obtenir un tarif inférieur auprès d'un autre fournisseur, on nous a expliqué que cela présentait de nombreux avantages, plus particulièrement : 1) guichet unique pour la réservation des voyages, ce qui rehausse l'efficacité administrative, 2) soutien pour toutes les réservations, ce qui permet de s'assurer que les employés ne sont jamais bloqués à un endroit et 3) contrôle des coûts, car le fournisseur rappelle aux employés la politique sur les voyages et, de plus, des renseignements détaillés sont regroupés et transmis par l'agence de voyages (y compris de l'information sur la part de marché, ce qui peut aider le gouvernement à obtenir de meilleurs prix).

La surveillance des dépenses des achats effectués par l'entremise de l'agence de voyages des ministères peut aider le SCG et les ministères à gérer efficacement les dépenses de voyage ainsi qu'à faire ressortir les points à améliorer. Par exemple, le SCG s'est servi de l'information figurant dans des rapports sur le volume d'activités remis par l'agence de voyages des ministères pour négocier une entente spéciale quant aux prix avec un transporteur aérien. Toutefois, nous avons constaté que les ministères où nous avons procédé à la vérification ne demandaient pas ou n'utilisaient pas les rapports de l'agence de voyages pour mieux gérer les coûts des voyages.

Nous avons également remarqué que les ministères ne recevaient pas de rapports indiquant les crédits de vol non utilisés auxquels on a droit lorsque des employés annulent leur vol. Les crédits ne peuvent en général pas être transférés à d'autres employés. Malgré cela, si les ministères se procuraient des rapports sur les crédits toujours valides, ils pourraient s'assurer que les employés utilisent ces crédits pour leur prochain voyage pour le compte du gouvernement, le cas échéant, avant l'expiration de ces crédits. On nous a indiqué que ce rapport n'était pas demandé et que l'agence de voyages des ministères n'était mise au courant de ces crédits que si les employés l'en informaient. Bien que les employés soient censés agir ainsi, on nous a fait remarquer que les données dont l'agence de voyages dispose sur les crédits toujours valides sont sans doute incomplètes. De plus, aucune information globale n'a été reçue au sujet du nombre et de la valeur monétaire des crédits non utilisés qui viennent à expiration. Suite à l'examen du travail accompli par un bureau de vérificateurs législatifs d'une autre compétence, nous avons constaté que les crédits non utilisés constituaient un problème de taille. Selon nous, si les ministères disposaient de cette information, et s'ils la revoyaient périodiquement, ils réussissaient mieux à utiliser les crédits pour des voyages subséquents.

SÉLECTION DE FOURNISSEURS DE SERVICES DE VOYAGE

La province fait l'acquisition de services de voyage par voie de demande de propositions (DP). Conformément aux directives du SCG au sujet de l'approvisionnement, la DP précise les produits à fournir et la méthode employée pour choisir un nouveau fournisseur.

Nous avons examiné le processus suivi pour choisir l'agence de voyages des ministères à laquelle on faisait appel au moment de notre vérification et nous avons constaté qu'on procédait par concours et que l'agence de voyages était retenue conformément aux étapes précisées dans la DP correspondante.

En ce qui a trait au choix du fournisseur de cartes (de voyage) professionnelles, nous n'avons pas pu examiner le processus de sélection, car on nous a indiqué que les dossiers avaient été égarés lors d'une réorganisation du SCG. Nous avons remarqué que la même société fournissait les services de cartes professionnelles depuis 1986. D'autres documents du SCG que nous avons examinés révélaient que d'autres établissements bancaires canadiens importants n'étaient pas en mesure d'offrir les mêmes avantages que le fournisseur retenu, car ils avaient des réserves au sujet de certaines des exigences précisées dans la DP, notamment : la responsabilité conjointe et individuelle, qui limite la responsabilité de la province si l'employé ne règle pas le solde du compte ou utilise sa carte de façon inappropriée, la possibilité d'avances de fonds et le fait qu'aucune vérification du crédit de l'employé ne puisse être effectuée. Selon nous, il convient peut-être de revoir ces exigences afin d'obtenir des avantages à d'autres égards. Par exemple, la DP précédente rendait certes, de façon générale, le fournisseur de la carte de crédit responsable des défauts de paiement mais, en 2003, ils ne s'élevaient qu'à 160 000 $. Si on modifiait certaines exigences, on recevrait peut-être des soumissions plus concurrentielles et économiques d'autres fournisseurs, particulièrement en ce qui concerne les conditions de ristournes.

Recommandation globale

Pour s'assurer que l'on distingue les demandes de remboursement de dépenses inappropriées, même si elles sont relativement peu fréquentes, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) doit collaborer avec les ministères afin que ces demandes, qu'elles soient présentées sur papier ou par voie électronique, soient accompagnées des pièces justificatives requises et fassent l'objet d'un examen adéquat. Ce point est particulièrement important en raison de l'adoption prévue d'un système de traitement électronique des demandes de remboursement par tous les ministères, d'ici le début de l'exercice 2005-2006. À ce propos, le SCG doit établir, conjointement avec les ministères, un processus rentable qui permet de s'assurer que les ministères respectent les *Lignes directrices*

relatives à la gestion des déplacements et aux dépenses générales. **Ce processus pourrait comprendre les mesures suivantes :**

- **adoption d'une politique à l'échelle du gouvernement, qui prévoirait peut-être un plafond ou un type de demande de remboursement, et la soumission des pièces justificatives à la personne qui approuve les demandes de remboursement présentées par voie électronique;**
- **examen annuel à l'échelle du gouvernement, qui pourrait être effectué par la Division de la vérification interne, d'un échantillon de demandes de remboursement des dépenses et des comptes centralisés réglés au cours de l'année, afin de s'assurer que les demandes sont accompagnées des reçus et autres documents requis;**
- **communication claire aux employés des conséquences du non-respect des procédures établies et, en cas de manquements, mesures visant à rendre l'employé en question responsable de la situation.**

Afin de mieux s'assurer que les frais de déplacement et dépenses connexes sont raisonnables et que des processus sont en place dans tous les ministères de manière à garantir un traitement juste et uniforme de tous les fonctionnaires en déplacement, le SCG doit :

- **exiger des ministères qu'ils obtiennent l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement au sujet de toute divergence importante qu'ils adoptent par rapport aux Lignes directrices;**
- **en consultation avec les ministères, déterminer et imposer des directives communes à l'échelle du gouvernement pour les réceptions de reconnaissance des employés, les frais de déplacement, les frais de connexion d'ordinateur des fonctionnaires en déplacement, l'émission et l'annulation des cartes professionnelles ainsi que les instructions à donner à leurs détenteurs pour qu'il en fassent une utilisation appropriée;**
- **évaluer les avantages de l'établissement de plafonds pour le remboursement aux employés qui choisissent d'utiliser leur propre véhicule dans l'exercice de leurs fonctions;**
- **collaborer avec l'agence de voyages des ministères et leur fournisseur de cartes professionnelle pour trouver les renseignements de voyage qui pourraient aider les ministères à mieux gérer leurs fonctions;**
- **au cours de la prochaine demande de propositions par voie de concours visant à retenir les services d'un fournisseur de cartes professionnelles, obtenir des ristournes concurrentielles qui se fondent sur des dépenses raisonnables, revoir les exigences actuelles au sujet des produits à livrer quant à la carte et recueillir des renseignements sur les coûts et les avantages d'autres critères et produits à livrer;**
- **mieux s'assurer que l'agence de voyages des ministères respecte son engagement quant à l'offre des voyages les plus économiques.**

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de Gestion (SCG) est d'accord avec cette recommandation et il s'engage à faire en sorte que des contrôles rentables soient mis en place pour garantir une supervision efficace des frais de déplacement et dépenses connexes. À cet égard, le SCG collabore avec les ministères à propos de constatations particulières, afin de veiller à ce que des mesures soient prises en vue du règlement de toutes les divergences par rapport aux procédures appropriées qui ont été relevées par le vérificateur provincial, y compris le remboursement intégral et d'autres mesures disciplinaires selon le cas.

Bien que les programmes actuels concernant les cartes professionnelles et l'agence de voyages des ministères aient procuré des avantages considérables à la province, le SCG a lancé un certain nombre d'autres initiatives afin d'améliorer le contrôle des frais de déplacement et dépenses connexes.

De nouvelles* Lignes directrices relatives à la gestion des déplacements et aux dépenses générales *vont être recommandées au Conseil de gestion du gouvernement. Selon celles-ci, les ministères qui souhaitent élaborer leurs propres politiques de voyage devront recevoir au préalable l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement.

Le système électronique de gestion des dépenses qui est actuellement mis en place renforce la gestion du traitement des demandes de remboursement des frais de déplacement et il permet aux gestionnaires de déterminer les dépenses facturées au niveau central, afin de réduire le risque de paiement en double des frais de déplacement.

Le SCG va lancer un projet d'information et de communication d'envergure portant sur la gestion des voyages et des dépenses. On y mettra ainsi l'accent sur les politiques et les procédures se rapportant à la présentation et à l'approbation des demandes de remboursement, aux exigences quant aux documents à présenter, à la gestion des écarts et des circonstances spéciales ainsi qu'aux conséquences du non-respect des procédures établies. Le SCG collaborera également avec tous les ministères afin de favoriser une supervision périodique et d'améliorer le respect de ces exigences.

Le SCG collaborera avec le Bureau du Conseil des ministres afin d'élaborer des directives au sujet de l'utilisation de fonds publics pour la reconnaissance des employés et les cadeaux remis lors de visites officielles et aux conférenciers invités aux événements ministériels. Le SCG va en outre adopter des règles à l'échelle du gouvernement concernant les frais de connexion d'ordinateur des fonctionnaires en déplacement.

Le SCG va également améliorer le processus d'émission et d'annulation des cartes professionnelles et il va lancer un projet d'information et de

communication d'envergure au sujet de l'utilisation des cartes. Le SCG va par ailleurs revoir le bien-fondé d'imposer un plafond pour le remboursement des employés qui utilisent leur propre véhicule pour leurs déplacements pour le compte du gouvernement.

Dans le cadre du processus d'approvisionnement visant à établir un nouveau contrat pour un produit de voyage, le SCG a adjoint des critères à la demande de propositions visant à établir un programme de ristournes consenties par le fournisseur de cartes (de voyage) professionnelles. De plus, le contrat avec l'agence de voyages des ministères, qui a été conclu récemment, comprend des exigences plus strictes quant à la production de rapports et il stipule que le fournisseur permette des vérifications par des tiers destinées à s'assurer qu'il respecte ses obligations quant à l'offre des tarifs les plus bas au moment de la réservation. Le SCG va collaborer avec le fournisseur de cartes et l'agence de voyages afin de veiller à ce qu'on dispose de l'information nécessaire pour aider les ministères à améliorer leur gestion des frais de déplacement et dépenses connexes.

SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DES MÉDIAS DE L'ONTARIO ET MINISTÈRES DE LA CULTURE ET DES FINANCES

3.13–Crédits d'impôt visant les médias

CONTEXTE

Créée en 2000, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) est un organisme qui relève du ministère de la Culture et a pris la succession de la Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne. Elle a pour mandat de « stimuler les emplois et les investissements en Ontario » au moyen de l'innovation, de la commercialisation, de crédits d'impôt provinciaux et d'autres initiatives visant à soutenir l'industrie des médias culturels de l'Ontario.

La SODIMO s'acquitte de son mandat en offrant notamment des crédits d'impôt remboursables, à savoir les crédits d'impôt visant les médias. Ces crédits d'impôt contribuent à réduire le montant d'impôt des corporations de l'Ontario dont le contribuable est redevable. Si le contribuable n'a aucun impôt provincial à payer en Ontario, le montant intégral du crédit d'impôt lui est versé. Les crédits d'impôt visant les médias sont régis par les dispositions de l'article 43 de la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario).

Le premier crédit d'impôt du genre fut le crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne, créé en 1996. Les crédits d'impôt visant les médias sont maintenant au nombre de six et s'appliquent à la production cinématographique et télévisuelle, à l'enregistrement sonore, aux maisons d'édition, aux effets spéciaux et à l'animation informatiques ainsi qu'aux produits multimédias interactifs numériques. La responsabilité de ces crédits d'impôt relève de la SODIMO, du ministère des Finances et du ministère de la Culture.

Plus précisément, la SODIMO évalue les demandes afin d'attester que les dépenses sont admissibles aux crédits d'impôt et délivre un certificat d'admissibilité aux requérants approuvés, lesquels joindront le certificat à leur déclaration de revenus pour demander le crédit d'impôt. De son côté, le ministère des Finances traite les demandes et effectue les vérifications nécessaires. La SODIMO et le ministère des

Finances ont donc la responsabilité conjointe de s'assurer que les avantages fiscaux des crédits d'impôt visant les médias sont accordés uniquement aux entreprises admissibles pour les dépenses admissibles. Quant au ministère de la Culture, il supervise l'élaboration des projets de politique et la recherche connexe pour les crédits d'impôt visant les médias.

Le tableau suivant donne la liste des six crédits d'impôt, accompagnés des dépenses admissibles pour chacun.

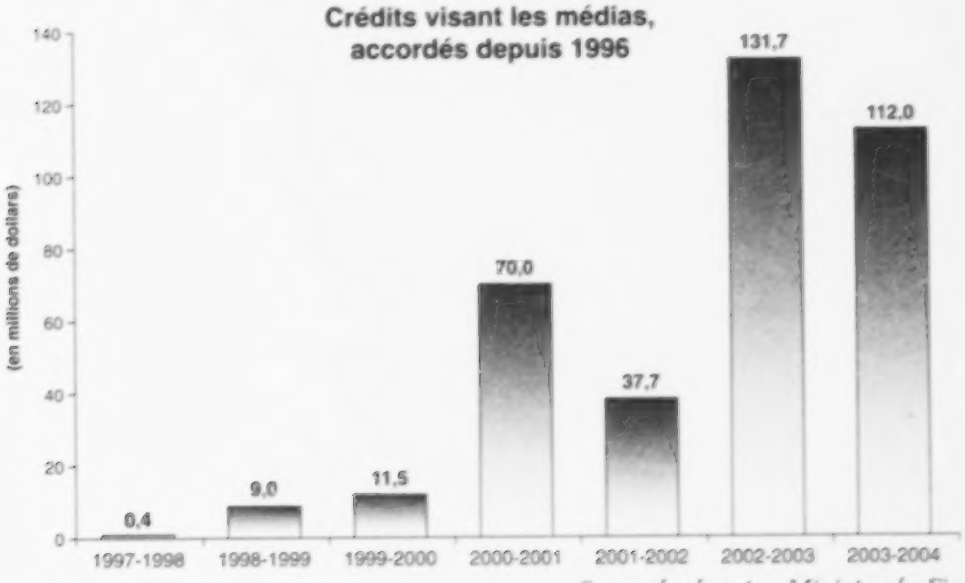
Crédits d'impôt visant les médias

Nom du crédit	Dépenses créditées
Crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne (CIPCTO)	20 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles engagés par des entreprises de production appartenant à des intérêts canadiens situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les services de production (CIOSP)	11 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles engagés par des entreprises de production appartenant à des intérêts canadiens ou étrangers situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les effets spéciaux et l'animation informatiques (CIOESAI)	20 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles pour l'animation numérique ou les effets visuels numériques créés pour des productions cinématographiques et télévisuelles engagés par des sociétés canadiennes ou appartenant à des intérêts étrangers situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les maisons d'édition (CIOME)	30 % des dépenses admissibles ontariennes de préproduction, d'impression, de commercialisation et d'édition de livres – jusqu'à concurrence de 30 000 $ de crédit d'impôt par livre – engagées par des sociétés canadiennes situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour l'enregistrement sonore (CIOES)	20 % des dépenses ontariennes admissibles de production, de commercialisation et de distribution engagées par des sociétés appartenant à des intérêts canadiens qui sont situées en Ontario depuis au moins 24 mois ou qui étaient des entreprises à propriétaire unique ou des sociétés en nom collectif ou en commandite avant la constitution de l'entreprise en personne morale
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques (CIOPMIN)	20 % des dépenses ontariennes admissibles de main-d'œuvre, de commercialisation et de distribution engagées à compter du 1er juillet 1998 par des sociétés appartenant à des intérêts canadiens ou étrangers situées en Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

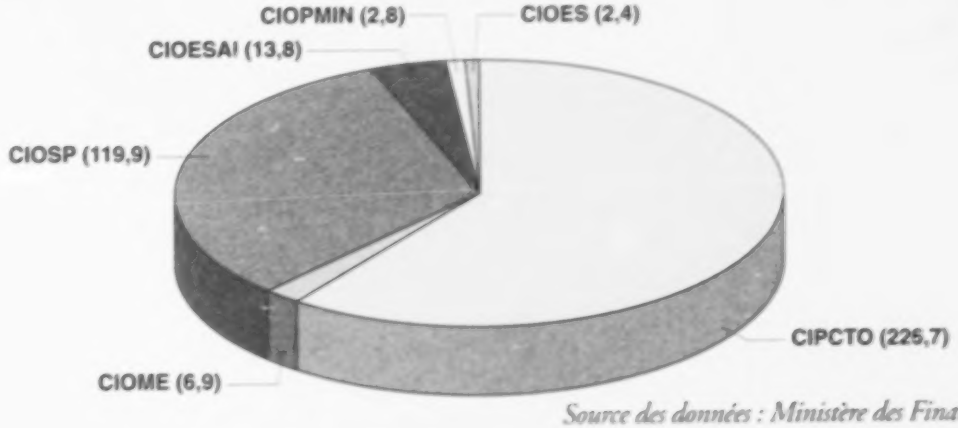
Les six crédits d'impôt sont des « crédits remboursables », c'est-à-dire qu'ils sont appliqués à tout montant d'impôt ontarien à payer, et que le solde du crédit, le cas échéant, est versé au contribuable.

Les demandes de crédits d'impôt visant les médias soumises par les entreprises ontariennes ont augmenté constamment au cours des dernières années pour atteindre un montant d'environ 130 millions de dollars au cours de l'exercice 2002-2003. En date du 31 mars 2004, des crédits d'environ 372 millions de dollars avaient été accordés depuis la création des crédits d'impôt visant les médias. Le graphique à barres ci-après montre l'augmentation des crédits d'impôt approuvés; il est suivi d'un diagramme à secteurs présentant la ventilation des crédits d'impôt approuvés depuis la création des crédits d'impôt visant les médias.



Source des données : Ministère des Finances

Ventilation de la valeur cumulative des crédits d'impôt accordés, 1996-2004 (en millions de dollars)



Source des données : Ministère des Finances

On remarque dans le diagramme à secteurs que le CIPCTO et le CIOSP correspondent aux deux plus gros montants de crédits d'impôt approuvés (environ 61 % et 32 % du total respectivement). En général, un crédit comme le CIPCTO représente environ 8 % du financement d'un projet tel qu'une télésérie dramatique aux heures de grande écoute, comme on peut le voir dans le tableau qui suit.

Budget de production type d'une télésérie dramatique

Source de financement	Apport monétaire (en millions de $)	% du total
Télédiffuseur	2,9	29
Téléfilm Canada	2,2	22
Distributeur	2,1	21
Crédit d'impôt fédéral pour la production cinématographique et télévisuelle	1,0	10
Crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne	**0,8**	**8**
Fonds canadien de télévision	0,6	6
Fonds indépendant de production	0,3	3
Producteur	0,1	1
Total	**10,0**	**100**

Source : Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

Huit autres provinces canadiennes, le gouvernement fédéral et des territoires de compétence en dehors du Canada offrent également différents incitatifs fiscaux pour encourager les industries culturelles à investir chez eux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO), le ministère des Finances et le ministère de la Culture – qui se partagent la responsabilité des crédits d'impôt visant les médias – avaient instauré collectivement des procédures adéquates pour :

- garantir que les crédits d'impôt étaient accordés uniquement pour les dépenses admissibles réellement engagées par des entreprises situées en Ontario;
- mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, et en rendre compte.

La vérification comprenait un examen analytique d'un échantillon aléatoire de dossiers de demande d'admissibilité et de demande de crédits, des entrevues avec le

personnel concerné de la SODIMO et du bureau principal du ministère des Finances et un examen des procédures administratives de chacun. Nous avons également étudié l'information pertinente et discuté avec du personnel clé du ministère de la Culture.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de notre vérification, et la haute direction de la SODIMO et des deux ministères les a approuvés.

La vérification portait sur les demandes traitées entre le 1er avril 2002 et le 31 décembre 2003. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures de vérification que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous n'avons pu nous en remettre aux travaux des vérificateurs internes, car aucun rapport de vérification interne que ce soit sur les crédits d'impôt visant les médias n'avait été publié par le ministère de la Culture ou le ministère des Finances.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Des mesures constructives ont été prises au cours des dernières années pour atténuer le risque que des crédits d'impôt soient éventuellement accordés à tort à la suite d'une utilisation frauduleuse ou abusive des crédits d'impôt visant les médias. Par exemple, nous avons remarqué que l'administration des crédits d'impôt avait fait l'objet d'améliorations à la suite de démarches auprès d'autres compétences canadiennes. Plus précisément, les politiques et processus qui visent à réduire les risques d'une utilisation abusive des crédits d'impôt – tels que ceux définis dans le cadre d'un examen de crédits d'impôt similaires effectué au Québec en 2001 – ont été renforcés. Toutefois, des améliorations pourraient aussi être apportées à la mesure et au compte rendu de l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs. Nous présentons ci-dessous quelques-unes de nos principales observations et conclusions.

SODIMO

La SODIMO avait adopté des procédures raisonnables pour évaluer l'admissibilité des demandes de crédit d'impôt pour les six crédits.

En revanche, le traitement des demandes d'admissibilité était lent, ce qui entraînait des retards dans la délivrance des certificats d'admissibilité et se traduisait par un retard important dans l'examen des demandes de crédit d'impôt. Environ le quart des

demandes que nous avons examinées avaient été approuvées plus de 12 mois après leur réception. Or, les délais excessifs dans l'approbation des demandes peuvent nuire à beaucoup de sociétés de production – lesquelles dépendent souvent du financement des crédits d'impôt remboursables pour mener à bien leurs projets – et, en fin de compte, les décourager d'investir en Ontario. Qui plus est, les retards importants accroissent le risque que le personnel de la SODIMO examine et approuve les demandes et délivre les certificats d'admissibilité en vitesse et fasse donc un examen moins minutieux.

MINISTÈRE DES FINANCES

Aux longs délais de la SODIMO s'ajoutaient ceux du traitement des demandes de crédit d'impôt au ministère des Finances. Dans certains cas, plus d'un an s'était écoulé après le dépôt de la déclaration de revenus des entreprises avant que celles-ci touchent leur remboursement intégral.

Nous avons également remarqué qu'il n'y avait aucune preuve documentée que le ministère choisissait les demandes à soumettre à une vérification selon une approche basée sur le risque, approche suivant laquelle les demandes comportant le risque le plus élevé seraient ciblées aux fins de vérification.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, MINISTÈRE DES FINANCES ET SODIMO

Ces trois parties, qui se partagent la responsabilité des crédits d'impôt visant les médias, avaient certes élaboré des mesures générales du rendement de haut niveau, mais nous avons constaté que des indicateurs plus précis du rendement sur les plans économique et culturel seraient plus adéquats pour mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignaient leurs objectifs. Il faudrait également définir de façon plus précise les responsabilités de chacune des parties dans la mesure du rendement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PROCESSUS DE DEMANDE DE CRÉDIT D'IMPÔT

Comment obtenir un crédit d'impôt

Voici les étapes à suivre pour obtenir un crédit d'impôt visant les médias :

- Pour obtenir le crédit d'impôt, l'entreprise admissible doit demander à la SODIMO un certificat qui atteste l'admissibilité de l'entreprise et des activités pour lesquelles le crédit d'impôt est demandé. Dans le cas des productions cinématographiques et télévisuelles, les entreprises admissibles peuvent demander les deux crédits d'impôt applicables, à savoir le CIPCTO et le CIOSP, soit en cours, soit en fin de production. Le ministère autorise les entreprises à demander ces crédits en cours de production pour le motif que la production d'un film ou d'une émission de télévision peut prendre plus d'un an. Par contre, les quatre autres crédits ne peuvent être demandés que lorsque le projet est terminé et qu'il y a un produit fini tangible.
- Lorsque la SODIMO reçoit une demande, son service des crédits d'impôt évalue l'admissibilité de l'entreprise d'après les critères prescrits par la loi. Ensuite, ou bien la SODIMO approuve la demande, auquel cas elle délivre un certificat d'admissibilité au requérant et une copie dudit certificat au ministère des Finances, ou bien elle avise le requérant que sa demande est rejetée.
- Dans le cas où la demande est approuvée, l'entreprise admissible demande le crédit d'impôt au moment où elle produit sa déclaration de revenus auprès du ministère des Finances, accompagnée du certificat d'admissibilité et de la formule de demande.
- Si le ministère des Finances a reçu de la SODIMO la copie du certificat d'admissibilité, il traite la demande, ce qui comprend une vérification interne ou sur place au besoin, pour vérifier les documents à l'appui des dépenses pour lesquelles le crédit d'impôt est demandé.
- Si le ministère des Finances accepte la demande, il délivre un chèque de remboursement ou applique le crédit aux impôts sur le revenu à payer. Dans le cas du CIPCTO et du CIOSP, le ministère vise à verser rapidement jusqu'à 85 % du remboursement estimatif, soit dans les six semaines suivant le dépôt de la déclaration de revenus de l'entreprise, sous réserve de la satisfaction de certains critères.

Incidence des crédits obtenus

Le fait qu'un crédit d'impôt donne lieu à un remboursement ou à une réduction des impôts à payer dépend du montant d'impôt que l'entreprise doit au gouvernement. Le tableau qui suit présente trois scénarios pour une entreprise demandant un crédit d'impôt de 800 000 $.

Incidence du crédit d'impôt sur les impôts à payer

	1er scénario	2e scénario	3e scénario
	L'entreprise est exonérée d'impôt ($)	L'entreprise doit 100 000 $ d'impôt ($)	L'entreprise doit 1 000 000 $ d'impôt ($)
Crédit d'impôt autorisé visant les médias	800 000	800 000	800 000
Impôt à payer	– 0	– 100 000	– 1 000 000
Remboursement accordé/ (impôts à payer)	800 000	700 000	(200 000)

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

D'après les données du ministère des Finances, environ 93 % des demandes de crédit d'impôt se sont traduites par des remboursements en espèces, depuis la création des crédits d'impôt visant les médias. La raison de ce pourcentage élevé a trait à une pratique courante dans l'industrie suivant laquelle les entreprises qui entreprennent des productions télévisuelles ou cinématographiques créent habituellement une entreprise distincte pour chaque production afin de limiter la responsabilité. Pendant la production, la société de production accumule des coûts de production, mais n'a que peu ou pas de revenus compensatoires – les revenus tirés du produit fini sont habituellement récoltés par le distributeur ou le diffuseur détenant les droits de distribution. Par conséquent, la plupart des entreprises qui demandent des crédits d'impôt sont exonérés d'impôt et les crédits d'impôt accordés se traduisent généralement par un paiement direct en espèces.

ÉVALUATION DE L'ADMISSIBILITÉ PAR LA SODIMO

Contrôles internes

Des contrôles internes rigoureux sont essentiels pour administrer de façon efficiente et efficace les crédits d'impôt visant les médias. Ces contrôles garantissent que seuls les contribuables admissibles qui engagent des dépenses admissibles reçoivent un crédit d'impôt. En l'absence de tels contrôles, les risques de pertes découlant de fraudes ou d'abus augmentent considérablement.

La SODIMO a la responsabilité d'évaluer l'admissibilité des demandes de crédit d'impôt d'après les critères énoncés dans la loi. Elle se fonde notamment sur les documents fournis par le requérant à l'appui de son admissibilité. Dans le cas des sociétés de production cinématographiques et télévisuelles, les principaux documents à fournir comprennent un état vérifié des coûts de production préparé par un comptable indépendant ou – pour les coûts de production inférieurs au seuil établi – un rapport de mission d'examen (un rapport qui fournit une assurance modérée, sans être du niveau d'une vérification), ainsi qu'une liste détaillée de tous les coûts de production, comprenant les noms et adresses de toutes les personnes ou entreprises qui ont participé à la production, de même que les salaires, honoraires et autres paiements versés à ces personnes ou entreprises. Certains documents sont également exigés dans le cas des entreprises autres que les sociétés de production, notamment les contrats d'édition et de distribution et les déclarations de résidence.

La SODIMO délivre aux requérants approuvés un certificat d'admissibilité qui atteste l'admissibilité du produit et indique le montant estimatif du crédit d'impôt.

Nous avons remarqué que la SODIMO s'était dotée de politiques et de procédures pour réduire au minimum le risque que des crédits d'impôt puissent être accordés à tort à cause d'utilisations abusives et pour assurer une évaluation cohérente des demandes de crédit d'impôt. Ces politiques et procédures comprennent ce qui suit : des listes de vérification détaillées qu'il faut remplir pour tous les requérants qui demandent un crédit d'impôt; un examen des demandes pour s'assurer du caractère raisonnable de l'évaluation de l'admissibilité et du calcul du crédit d'impôt; des « cahiers de précédents » qui contiennent des exemples de demandes de crédit d'impôt pour aider le personnel à évaluer les demandes de manière uniforme; une politique formelle voulant que les certificats d'admissibilité soient délivrés avant qu'un crédit d'impôt puisse être demandé. Une autre politique prudente est celle voulant que l'entreprise dépense ses propres fonds avant de pouvoir demander un crédit d'impôt.

Indépendamment de ces politiques, nous avons constaté ce qui suit :

- La SODIMO n'avait pas établi de critères pour repérer les demandes à risque élevé. Les demandes étaient classées par ordre d'arrivée et traitées tour à tour par le premier agent d'évaluation disponible. Il n'y avait aucune directive sur le niveau de connaissance et d'expérience nécessaires pour traiter les demandes plus complexes ou à risque élevé. Il serait utile d'effectuer une analyse rigoureuse axée sur le risque pour déterminer le savoir-faire nécessaire pour repérer et traiter les demandes à risque élevé.
- Les auteurs d'une demande de CIPCTO devaient fournir des renseignements financiers vérifiés, ce qui n'était pas le cas des auteurs d'une demande de CIOSP, même si le montant demandé au titre du CIOSP était identique et dans certains cas supérieur à celui demandé au titre du CIPCTO; au cours de l'exercice 2002-2003, les montants demandés au titre du CIOSP s'élevaient à 112 millions de dollars, soit plus de 30 % du montant total des demandes.

Délais de traitement

Le respect des délais est également une caractéristique clé d'une administration fiscale efficace. Les délais excessifs sur le plan de l'approbation des demandes peuvent nuire à beaucoup d'entreprises de production, car elles dépendent souvent du financement gouvernemental pour mener à bien leurs projets – comme on a pu le voir précédemment, les crédits d'impôt fédéral et provincial combinés représentent près de 20 % d'un budget de production type. Nous avons fait les constatations suivantes :

- La SODIMO n'avait pas traité en temps opportun les demandes d'admissibilité. Par exemple, pour environ la moitié de l'échantillon des dossiers que nous avons examinés, les demandes avaient été approuvées plus de 6 mois après leur réception et environ le quart d'entre elles, plus de 12 mois après leur arrivée. D'après la direction de la SODIMO, les retards dans le traitement des demandes d'admissibilité étaient dus à l'envoi tardif par les requérants de tous les documents exigés, à l'augmentation du nombre de demandes et au manque de personnel.
- La SODIMO faisait un effort concerté pour réduire son arriéré. Par exemple, même si le nombre de demandes reçues était passé de 307 à 1 086 entre l'exercice 1999-2000 et l'exercice 2002-2003 et que le nombre d'agents d'évaluation n'avait à peu près pas changé, la direction a indiqué que le cycle de traitement des demandes avait été ramené de 27 semaines au cours de l'exercice 2002-2003 à environ 19 semaines au moment de notre vérification. Nous avons toutefois remarqué dans un certain nombre d'autres territoires de compétence canadiens que le délai d'évaluation moyen de l'admissibilité était d'environ 12 semaines. Nous avons aussi noté que ce délai était conforme aux attentes de l'industrie, d'après les sondages sur la satisfaction de la clientèle réalisés par le gouvernement fédéral à propos du programme des crédits d'impôt fédéraux.

Recommandation

Pour assurer une meilleure gestion du risque de non-conformité et améliorer le délai de traitement des demandes, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) doit :

- **tenir compte de la complexité et du risque de non-conformité de chaque demande au moment d'affecter le personnel d'évaluation à l'examen des demandes;**
- **accélérer le processus d'examen et d'approbation des demandes de crédit sans négliger pour autant les processus de vérification et d'approbation clés.**

Réponse de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

La SODIMO s'assure que le risque de non-conformité est faible en veillant à ce que tous les analystes soient en mesure d'évaluer des dossiers complexes. Les analystes de la SODIMO occupent tous un poste de même niveau et sont donc tenus de satisfaire aux mêmes exigences sur le plan des compétences et des connaissances. Au moyen de la planification du rendement et d'une surveillance régulière des objectifs de rendement, les analystes tiennent à jour leurs connaissances sur les pratiques et les tendances de l'industrie.

Auparavant, la SODIMO effectuait un examen initial pour « diriger » les dossiers plus complexes vers des analystes différents. Le système s'est toutefois révélé inefficace, car il est impossible de déterminer la complexité d'un dossier au moyen d'un examen superficiel. Il n'existe pas d'indicateurs cohérents de la complexité des dossiers. Par exemple, l'importance du budget n'est pas un indicateur fiable, car les films à petit budget peuvent avoir des montages financiers très complexes.

Même si les délais de traitement ont diminué considérablement depuis l'instauration des crédits d'impôt, la SODIMO n'a pas rationalisé le traitement aux dépens de la diligence raisonnable. De plus, il n'y a eu aucune demande de crédit d'impôt frauduleuse à cause d'une omission ou d'une erreur de la SODIMO.

Les dossiers examinés dans le cadre du rapport du vérificateur provincial comportent des retards dans la soumission des documents exigés des contribuables pour appuyer la demande. Dans beaucoup de cas, la SODIMO doit attendre des semaines que les requérants lui fournissent les documents à l'appui de leurs demandes de crédit d'impôt. Depuis la vérification, les délais de traitement à la SODIMO ont diminué à la suite d'une rationalisation interne et des mesures prises pour remédier au manque de personnel. Pour les trois premiers mois de l'exercice 2004-2005, le délai de traitement moyen pour les 262 projets pour lesquels des certificats ont été délivrés a été de 15 semaines et demie, par rapport à 27 semaines en 2002-2003 et à 19 semaines au moment de la vérification.

La SODIMO a l'intention de continuer à réduire l'attente au moyen de mesures de rationalisation internes et d'efforts de collaboration avec le ministère des Finances et les organismes fédéraux. L'une des améliorations, notamment, sera d'adopter de meilleures procédures d'évaluation du risque, de manière à concentrer les efforts sur les points clés dans chaque demande sans risquer pour autant d'attester une demande de crédit frauduleuse.

TRAITEMENT DES DEMANDES DE CRÉDIT PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

Délais de traitement

L'unité d'évaluation spéciale de la Direction de l'imposition des compagnies du ministère des Finances est chargée de veiller à ce que les demandes de crédit qui satisfont aux règles énoncées dans la loi soient vérifiées comme il se doit et à ce que les remboursements soient effectués en temps opportun. La politique ministérielle exige de payer aux contribuables l'intérêt sur les montants remboursés.

En général, l'unité d'évaluation spéciale traite les demandes de crédit d'impôt des entreprises uniquement si l'entreprise a joint à sa déclaration de revenus des corporations de l'Ontario une annexe décrivant sa demande de crédit d'impôt visant les médias et si elle a reçu le certificat d'admissibilité correspondant de la SODIMO. L'unité examine ou vérifie les coûts de main-d'œuvre et de production déclarés (à l'appui des paiements effectifs de l'entreprise pour les activités admissibles) et examine le lieu de résidence des membres de l'équipe de tournage et de production (pour s'assurer que la production est basée en Ontario).

Devant les arriérés importants et le nombre croissant de plaintes en provenance de l'industrie, le gouvernement de l'Ontario a annoncé en avril 2002 l'adoption d'un nouveau processus plus rapide et plus facile, conçu pour attirer davantage d'entreprises de production cinématographique et télévisuelle en Ontario. Dans le cadre du nouveau processus, les entreprises de production reçoivent leurs crédits d'impôt de façon anticipée, ce qui réduit les coûts d'investissement et de financement élevés qu'elles doivent assumer provisoirement. Tant les entreprises de production canadiennes qu'étrangères peuvent recevoir jusqu'à concurrence de 85 % de leur remboursement estimatif dans les six mois suivant le dépôt de leur déclaration de revenus et de leur certificat d'admissibilité. Le gouvernement n'a pas adopté de normes semblables pour les autres crédits d'impôt. C'est le vérificateur de l'unité d'évaluation spéciale qui décide, après avoir terminé l'évaluation préliminaire de certains facteurs de risque (nous en discutons dans la prochaine section), du montant de crédit d'impôt qui sera versé de façon anticipée selon le nouveau processus.

L'examen d'un échantillon des demandes de crédit d'impôt traitées par l'unité d'évaluation spéciale au cours des deux dernières années a révélé que l'arriéré de traitement à la SODIMO, décrit dans la section précédente, est aggravé par les délais de traitement et de paiement au ministère des Finances. Par exemple, les retards importants sur le plan de la réception des certificats d'admissibilité en provenance de la SODIMO ont retardé encore davantage le traitement des demandes de crédit d'impôt. Pour environ 65 % des demandes de crédit que nous avons examinées, les entreprises n'avaient toujours pas touché le remboursement intégral du crédit d'impôt plus de six mois après le dépôt de leur demande. Dans certains cas, les

entreprises attendaient le remboursement intégral pendant plus d'un an après le dépôt de leur déclaration de revenus. D'après les fonctionnaires du ministère, environ 25 % seulement des entreprises de notre échantillon qui étaient admissibles à un paiement anticipé avaient reçu un remboursement partiel dans le délai de six semaines prévu.

Recommandation

Pour renforcer l'efficience et l'efficacité de l'octroi des crédits d'impôt visant les médias et pour encourager les entreprises qui dépendent des crédits d'impôt visant les médias culturels à investir dans des productions basées en Ontario, le ministère des Finances doit veiller à ce que les demandes de crédit d'impôt admissibles soient traitées plus rapidement.

Réponse du ministère des Finances

La politique des remboursements partiels a été instaurée en mai 2002. À ce moment-là, il y avait un arriéré des demandes de crédit et le ministère a mis en place des processus pour effectuer des remboursements partiels et éliminer l'arriéré.

Actuellement, le ministère procède à 75 % des remboursements partiels dans le délai cible de six semaines et 87 %, dans un délai de huit semaines. De plus, le ministère et la SODIMO discutent de la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit d'impôt afin d'améliorer les procédures et d'accélérer encore davantage le remboursement des crédits d'impôt.

Sélection des vérifications

Dans l'industrie des médias culturels, il arrive souvent que les maigres profits et l'absence d'actifs corporels découragent les investisseurs privés et donnent lieu à une faible évaluation des entreprises. De plus, les entreprises sont susceptibles, soit de façon délibérée soit par inadvertance, de ne pas déclarer correctement leurs coûts de main-d'œuvre et de production pour profiter des crédits d'impôt provinciaux. Par ailleurs, les entreprises de production qui touchent des chèques de remboursement n'ont que peu ou pas de revenus imposables en général et sont souvent dissoutes peu après la fin de la production (étant donné qu'elles ont été créées pour chaque nouveau projet uniquement pour limiter la responsabilité de la production). Il s'ensuit que l'administration des crédits d'impôt visant les médias comporte un risque inhérent.

Par conséquent, pour garantir que les crédits d'impôt soient accordés uniquement pour les dépenses admissibles, la fonction de vérification du ministère des Finances devrait disposer d'un processus permettant de classer toutes les demandes de crédit en fonction du risque et cibler celles comportant le risque le plus élevé.

Nous avons été informés que les gestionnaires de l'unité d'évaluation spéciale évaluent le niveau de risque de toutes les demandes de crédit au moment de leur réception. Les critères d'évaluation du risque comprennent ce qui suit : le montant demandé, les résultats des vérifications d'années antérieures, le fait que la demande de crédit provient d'une nouvelle entreprise ou d'une entreprise existante et que l'état des coûts de production a été vérifié. Suivant les résultats de l'évaluation du risque, les demandes de crédit sont acceptées telles quelles, sont soumises à une vérification interne ou à une vérification sur place et les effectifs de vérification sont affectés en conséquence. Dans le cas des demandes « acceptées telles quelles », le ministère ne fait qu'un examen superficiel de la demande de crédit, lequel consiste à s'assurer que les documents à l'appui exigés sont joints à la demande, que l'information qu'ils contiennent concorde avec les états financiers et qu'il existe un certificat d'admissibilité correspondant. La « vérification interne » est une vérification détaillée de certains renseignements supplémentaires demandés au contribuable et elle est exécutée au ministère. La « vérification sur place » est effectuée chez le contribuable et comprend un examen plus détaillé de certains registres et documents. Après avoir établi le niveau de risque de la demande de crédit, le vérificateur examine plus à fond la documentation contenue dans le dossier et remplit une formule d'évaluation préliminaire, qui donne lieu soit à la confirmation du montant initial alloué soit à un nouvel examen de la demande de crédit.

D'après notre examen de l'étendue des vérifications effectuées par l'unité d'évaluation spéciale, le ministère, en date du 31 mars 2004, avait reçu environ 2 100 demandes de crédit pour les années d'imposition 1996 (année de l'instauration des crédits d'impôt visant les médias) à 2003, représentant environ 420 millions de dollars en crédits d'impôt. D'après notre analyse du niveau d'examen des 2 100 demandes de crédit, le pourcentage de demandes acceptées telles quelles avait plus que doublé entre l'exercice 2001-2002 et l'exercice 2002-2003. Nous avons été informés que la raison principale de la diminution du niveau de vérification par le ministère était que les crédits d'impôt visant les médias existaient depuis un bon moment déjà et que l'industrie et les vérificateurs du ministère étaient donc plus familiers avec ceux-ci.

À la suite de l'examen d'un échantillon de dossiers de demande de crédit réglés, nous sommes arrivés à la conclusion que les vérificateurs du ministère avaient fait suffisamment de vérifications à l'appui des paiements relatifs à la plupart des demandes de crédit que nous avions examinées et qui avaient fait l'objet d'une vérification interne ou sur place. En revanche, les processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère nous préoccupaient à certains égards :

- Nous n'avons trouvé aucune indication par écrit que des évaluations du risque auraient été effectuées par des cadres supérieurs dans l'échantillon de dossiers que nous avons examinés et nous n'avons pas été en mesure de définir sur quoi reposait l'affectation des ressources de vérification aux différents types de crédits d'impôt. Dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, la formule d'évaluation préliminaire requise était absente.

- Dans bien des cas, la documentation des analyses à l'appui des demandes acceptées telles quelles était insuffisante. Par exemple, dans plusieurs cas, les vérificateurs de l'unité d'évaluation spéciale avaient indiqué qu'ils n'avaient pas à effectuer de vérification supplémentaire avant le versement des crédits demandés parce que l'état des coûts de production concordait avec les états financiers. Or, nous avons remarqué que les états étaient en réalité des renseignements financiers non vérifiés et que les évaluateurs n'auraient donc pas dû s'y fier. Même si un grand nombre des demandes de crédit qui avaient été acceptées telles quelles portaient sur des petits montants, nous estimons qu'une certaine vérification de ces demandes est nécessaire pour encourager la conformité générale dans l'industrie – un principe que le ministère applique depuis des années pour l'administration de ses programmes d'imposition.
- Il y avait peu de données récapitulant les résultats des vérifications sur place. Or, ce type de données – que l'on recueille pour d'autres programmes d'imposition administrés par le ministère – pourrait attirer l'attention sur le fait que certaines catégories de dépenses ou de crédits d'impôt comportent un risque plus élevé que d'autres.

Recommandation

Afin d'améliorer l'efficacité de la fonction de vérification du ministère des Finances, celui-ci doit veiller à ce que :

- **la sélection aux fins de vérification des demandes de crédit repose sur une évaluation documentée du risque et sur la politique ministérielle;**
- **les résultats des vérifications soient récapitulés pour permettre de déceler les tendances pouvant nécessiter une plus grande vigilance.**

Réponse du ministère des Finances

Le ministère a instauré un processus qui fait appel à l'évaluation du risque et aux politiques établies pour déterminer les dossiers à soumettre à une vérification. Une feuille de travail est maintenant insérée dans tous les dossiers pour documenter ce processus.

Le ministère met au point un processus pour déceler les tendances éventuelles d'après les résultats des vérifications.

MESURE DU RENDEMENT

L'information pertinente sur le rendement est un outil de gestion essentiel qui renforce la responsabilité en matière de résultats, éclaire les fonctionnaires et les autres décideurs, influence les décisions en matière de politiques et de dépenses, fait ressortir les aspects auxquels il faut prêter attention pour les améliorer et met en relief

la différence que fait un programme ou un service. L'information sur le rendement permet aux décideurs d'évaluer l'efficience et l'efficacité des initiatives gouvernementales.

La clé d'une gestion efficace du rendement est l'établissement de normes et de cibles de rendement par rapport auxquelles on mesurera les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et du rendement attendu. On peut décrire de la façon suivante ces deux éléments de la gestion du rendement :

- Les normes sont des niveaux de rendement quantifiables et prédéfinis, qui sont comprises et acceptées de tous et à partir desquelles on juge ou compare le rendement effectif. Les normes peuvent découler de la loi, de la réglementation, des résultats des comparaisons avec d'autres compétences ou des engagements pris pour améliorer les résultats d'une année à l'autre.
- Les cibles indiquent si les gestionnaires d'un programme visent à atteindre ou à dépasser les normes de rendement. Il faut que les cibles soient claires et quantifiables et qu'elles comportent des délais de réalisation des engagements. Les cibles constituent un outil clé pour stimuler, mesurer, améliorer et contrôler le rendement.

Après l'établissement des normes et des cibles, il faut se doter d'un processus pour recueillir et analyser l'information nécessaire sur le rendement et en rendre compte.

Chacun des six crédits d'impôt visant les médias a été conçu pour répondre à des objectifs stratégiques différents. En tant que crédits d'impôt remboursables, ils s'apparentent à un programme de dépenses exécuté par le truchement du régime fiscal. Depuis l'instauration des crédits d'impôt visant les médias en 1996, des paiements de plus de 372 millions de dollars en crédits d'impôt ont été approuvés et versés. Habituellement, les objectifs généraux des crédits d'impôt sont annoncés dans le budget et comprennent des apports précis sur les plans économique et culturel. Or, dans le cas des crédits d'impôt visant les médias, nous avons remarqué qu'il n'y avait aucune norme ou cible de rendement précise qui aurait permis de déterminer si les objectifs établis étaient atteints.

Par exemple, un communiqué de presse faisant le point sur le budget de 1997 annonçait que « pour exploiter les initiatives lancées dans le Budget de l'Ontario de 1996 et attirer des emplois spécialisés et bien rémunérés et des investissements en Ontario, le Budget de l'Ontario de 1997 contenait un certain nombre de mesures fiscales destinées à appuyer les activités et l'excellence dans le domaine artistique dans la province ». Toutefois, aucun objectif clair et quantifiable n'était fixé sur le plan du rendement pour déterminer dans quelle mesure cette initiative favorisait la création d'emplois et les investissements et appuyait les activités et l'excellence dans le domaine artistique. Des normes pertinentes pourraient comprendre, par exemple, un nombre précis d'emplois à créer et des avantages culturels précis à réaliser.

Nous avons remarqué que la compétitivité des crédits d'impôt visant les médias par rapport aux crédits d'impôt offerts par d'autres compétences au Canada et à l'étranger faisait l'objet d'une surveillance. De plus, quelques statistiques générales sur l'industrie – par exemple, le nombre de travailleurs dans l'industrie ontarienne de la production cinématographique et télévisuelle – étaient compilées, à l'aide des données de l'industrie et de Statistique Canada. Également, les données de la SODIMO servaient à compiler des statistiques sur le nombre de certificats d'admissibilité délivrés et sur la valeur des productions qui faisaient appel aux crédits d'impôt. En revanche, on ne compilait pas de statistiques pour démontrer l'incidence précise des crédits d'impôt par rapport à d'autres facteurs tels que la valeur du dollar canadien ou la disponibilité d'installations de production.

Nous avons également noté que le partage des responsabilités associées à l'établissement et à la surveillance des normes et des cibles de rendement entre la SODIMO, le ministère des Finances et le ministère de la Culture était confus. Par ailleurs, il n'y avait pas de consensus quant à ce qui devait être mesuré. Par exemple, le ministère des Finances était enclin à mettre l'accent sur la mesure de la réalisation d'objectifs économiques, tels que ceux ayant trait à la valeur de la production, tandis que le ministère de la Culture privilégiait la mesure de l'apport culturel des crédits d'impôt. De plus, les dispositions législatives qui limitent la capacité du ministère des Finances de communiquer des renseignements confidentiels sur les contribuables faisaient aussi obstacle à une mesure efficace du rendement.

La SODIMO, le ministère des Finances et le ministère de la Culture ont convenu d'un nouveau protocole d'entente qui établit les responsabilités réglementaires et administratives es trois parties, mais le protocole ne nous aide pas à remédier à nos préoccupations quant à la mesure du rendement et à la communication des renseignements.

Recommandation

Afin de s'assurer que les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario, le ministère de la Culture et le ministère des Finances doivent travailler de concert pour :

- **élaborer des normes et des cibles de rendement précises pour les crédits d'impôt visant les médias;**
- **mettre à jour le protocole d'entente pour mieux préciser les responsabilités de chaque partie relativement à la mesure du rendement et à l'obtention des renseignements nécessaires pour surveiller le rendement et en rendre compte.**

Réponse des ministères de la Culture et des Finances et de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

Dans le cadre de son engagement global de renforcer la transparence et la responsabilité financières, le gouvernement de l'Ontario a déposé la* Loi sur la transparence et la responsabilité financières, *laquelle, sous réserve de son adoption par l'Assemblée législative, obligera le gouvernement à publier tous les ans de l'information sur le coût estimatif des dépenses effectuées par le truchement du régime fiscal.

Bien qu'il puisse être difficile de cerner et mesurer l'incidence d'un crédit d'impôt précis, surtout quand de nombreux facteurs externes (par exemple, la valeur du dollar canadien) peuvent exercer une influence sur l'activité ciblée par un crédit d'impôt donné, le ministère des Finances, le ministère de la Culture et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (les parties) étudieront de concert des façons de mettre cette recommandation en œuvre.

Les parties collaborent à la surveillance des crédits d'impôt visant les médias, y compris l'utilisation des crédits, en examinant la compétitivité de l'Ontario et la croissance de l'emploi dans les industries ciblées.

Les parties mettront à jour le protocole d'entente pour clarifier leurs rôles respectifs et s'assurer qu'elles travaillent de concert à l'optimisation du niveau de surveillance des crédits d'impôt visant les médias.

AUTRE QUESTION

Atténuer les risques d'utilisation abusive des crédits d'impôt visant les médias

Au cours des dernières années, les médias ont fait état de préoccupations relativement à l'administration des crédits d'impôt visant les médias. Par exemple, en 2000, plus de 100 entreprises de production cinématographique et télévisuelle ont été sélectionnées aux fins d'une vérification par Revenu Québec après la découverte d'une utilisation abusive à grande échelle des crédits d'impôt de cette province.

Le rapport de l'enquête menée à ce sujet contenait un certain nombre de recommandations pour réduire le risque associé à l'administration des crédits d'impôt québécois visant les médias culturels. Dans le tableau qui suit, nous comparons la situation actuelle en Ontario et au Québec en fonction des recommandations les plus significatives du rapport québécois.

Recommandations du Québec	Situation en Ontario
• Le ministère du Revenu (MRQ) et la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) élaborent une trousse d'information à l'intention des entreprises de production pour faire en sorte qu'elles soient parfaitement au courant de leurs droits et de leurs obligations. La trousse contiendrait entre autres les formules actuelles du MRQ et de la SODEC.	Processus comparable en place.
• Le MRQ et la SODEC élaborent un guide de vérification pour énoncer les normes de présentation des coûts de production cinématographique et télévisuelle et fournir des directives précises aux vérificateurs externes.	Processus comparable en place.
• Évaluer la possibilité d'instaurer une procédure de vérification anticipée des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles.	Processus comparable en place.
• Exiger que les entreprises de production qui demandent des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles soumettent au MRQ des états détaillés des dépenses de façon à établir de meilleurs contrôles préalables au paiement.	Processus comparable en place.
• Exiger que les entreprises de production soumettent des déclarations pour toutes leurs productions en indiquant les montants payés aux personnes qui occupent des postes clés décrits dans le Règlement.	Processus comparable en place.
• Donner au MRQ le pouvoir de vérifier la conformité aux conditions de certification et de conclure une entente de partage d'information avec la SODEC pour faciliter l'exercice de ce pouvoir.	Processus comparable en place.
• Modifier la *Loi sur le ministère du Revenu* pour qu'elle s'applique aux crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles et donner au MRQ le pouvoir de communiquer des renseignements fiscaux à la SODEC aux fins de certification.	Processus comparable en place.
• Établir un réseau d'équipes pluridisciplinaires au sein du MRQ – regroupant des vérificateurs, des spécialistes de l'information et du personnel affecté aux cotisations immédiates – spécialistes des crédits d'impôt touchant le secteur culturel.	Processus comparable en place.
• Exiger que les entreprises soumettent une demande de certification finale à la SODEC dans les 18 mois suivant la date d'enregistrement de la piste maître ou de la copie zéro.	Mesure assez comparable en place (un certificat d'admissibilité doit être délivré dans les 30 mois suivant la fin de l'exercice au cours duquel ont débuté les principaux travaux de prise de vues).
• Établir un comité d'échange entre le MRQ et la SODEC pour résoudre au fur et à mesure les problèmes reliés à l'administration des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles. Le cas échéant, les associations professionnelles concernées pourraient être invitées à participer aux travaux du comité.	Processus comparable en place.

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Notre examen des crédits d'impôt de l'Ontario visant les médias a également révélé que la SODIMO et le ministère des Finances avaient pris des mesures appropriées en général au fil des années pour remédier aux problèmes de contrôle interne. Par exemple, en 2000, la Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne, à laquelle a succédé la SODIMO, avait retenu les services d'un expert-conseil externe pour mener un examen indépendant de ses politiques et procédures afin de réduire les risques d'utilisation abusive des crédits d'impôt visant les médias. Nous avons remarqué que les principales recommandations formulées par l'expert-conseil avaient été généralement mises en œuvre.

Nous avons également noté que la SODIMO et le ministère des Finances entretenaient de bons rapports avec les autorités fiscales et l'administration responsable des crédits d'impôt culturels du gouvernement fédéral dans le but de renforcer l'efficacité de la gestion des crédits d'impôt visant les médias au moyen d'un élargissement de la collaboration, de l'assistance réciproque et du partage d'information. Dans certains cas, nous avons remarqué que des vérifications conjointes et des séances d'information concertées sur la clientèle étaient prévues ou avaient eu lieu et qu'il y avait échange d'information sur les vérifications concernant le CIPCTO.

3.14–Entretien du réseau routier provincial

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*, le ministère des Transports est responsable de la construction et de l'entretien des 39 000 kilomètres de voies du réseau routier provincial. Il est également responsable des ponts et autres structures liées aux transports de la province (par exemple, les appareils d'éclairage, les panneaux, les garde-fous et les bâtiments tels que les installations d'entreposage du matériel). La ventilation régionale du réseau routier est exposée dans le tableau ci-après.

Le réseau routier par région, mai 2004

Région	Nombre de kilomètres de voies	Nombre de ponts
Sud-Ouest	5 251	594
Centre	5 296	943
Est	5 715	474
Nord-Est	14 025	380
Nord-Ouest	8 885	321
Total	**39 172[1]**	**2 712[2]**

[1] Le ministère utilise trois mesures de longueur : les kilomètres (km) de ligne médiane, d'équivalent deux voies et de voies. Une route de 100 km à quatre voies représente 100 km de ligne médiane, 200 km d'équivalent deux voies et 400 km de voies.

[2] Le total exclut 100 ponts appartenant à des régies de routes locales du Nord-Est et dont le ministère finance l'entretien. Il exclut les tunnels et les caniveaux.

Source des données : Ministère des Transports

Le ministère estimait la valeur actuelle du réseau routier provincial à environ 39 milliards de dollars. Le tableau qui suit illustre les différentes composantes du réseau et leurs valeurs estimatives actuelles.

Valeur du réseau routier au 10 juin 2004
(en millions de dollars)

	Terrains et améliorations foncières	Routes	Ponts	Autre	Total
Coût de remplacement	17 768	19 299	4 404	4 244	45 715
Détérioration	–967	–3 842	–1 147	–864	–6 820
Valeur actuelle	16 801	15 457	3 257	3 380	38 895

Source des données : Ministère des Transports

Dans le cadre de sa gestion du réseau routier, les principaux objectifs du ministère sont de contribuer au développement économique en maximisant la capacité, l'efficacité et la sécurité des routes et de protéger l'infrastructure routière en effectuant les travaux nécessaires d'entretien préventif et de préservation. Afin d'atteindre ces objectifs, le ministère a réparti les programmes routiers en trois grandes catégories : les travaux d'entretien, les petits projets d'immobilisations et les grands projets d'immobilisations. Cette répartition est décrite dans le tableau qui suit.

Entretien du réseau routier

Entretien
Assurer le transport sécuritaire et efficace des personnes et des marchandises
• Les activités d'entretien continu comprennent le déneigement et l'épandage du sel (principal coût dans cette catégorie), le nivellement des accotements, le traçage des lignes de circulation, la tonte du gazon, le remplissage des nids-de-poule, le nettoyage après les accidents et les déversements, et la réparation des garde-fous après les accidents.
Petits projets d'immobilisations (moins de 1 million de dollars)
Protéger les routes et les ponts afin de prolonger leur durée de vie utile
• *Prévention* : travaux effectués pour ralentir la détérioration de la couche de surface (par exemple, le remplissage des fissures).
• *Préservation* : travaux qui prolongent la durée de vie utile tout en améliorant le confort de roulement sur une route ou un pont (par exemple, fraisage et remplacement de la couche de surface de la chaussée).
• *Maintien* : travaux effectués pour assurer la sécurité d'une route et la maintenir en état d'utilisation lorsque les grands travaux de remise en état ou de reconstruction doivent être reportés de quelques années.
Autres : réparation et amélioration des routes et des biens accessoires
Grands projets d'immobilisations (1 million de dollars et plus)
Maintenir et élargir la capacité du réseau routier et en améliorer la sécurité
• *Remise en état* : travaux de grande envergure qui remettent les ponts et les routes dans un état presque neuf (par exemple, fraisage et remplacement de plus d'une couche de chaussée); chaque remise en état successive ajoute un nombre réduit d'années de vie utile, de sorte qu'il finit par être plus rentable de reconstruire le bien.
• *Reconstruction* : travaux qui suivent généralement deux ou trois remises en état et aboutissent à la même qualité et la même durée de vie utile prévue qu'une nouvelle route ou un nouveau pont (dans le cas des routes, par exemple, cela englobe l'enlèvement de la vieille chaussée, l'amélioration de la plate-forme et la construction de la nouvelle chaussée).
• *Expansion* : construction ou élargissement d'une route; l'élargissement des routes existantes va généralement de pair avec la reconstruction des voies existantes.

Source des données : Ministère des Transports

Les dépenses du programme d'entretien sont dictées principalement par des facteurs échappant au contrôle du ministère – la météo et les accidents –, alors que les dépenses en immobilisations sont dictées par des facteurs liés à la gestion des biens et à la planification des transports. En 2003-2004, le ministère a affecté 241 millions de dollars à l'entretien des routes et 1 milliard de dollars à son programme d'immobilisations routières.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à évaluer l'efficacité des procédures employées par le ministère pour s'assurer que :

- les routes de la province sont entretenues de manière sécuritaire, rentable et conforme aux lois et politiques;
- son rendement en matière de gestion du réseau routier provincial est mesuré et déclaré de façon adéquate.

Notre vérification, qui a duré de septembre 2003 à avril 2004, a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons notamment examiné des documents, analysé l'information et interviewé des employés à l'administration centrale du ministère et dans des bureaux régionaux et locaux choisis.

Nous avons établi les critères qui seraient utilisés pour aboutir à une conclusion quant aux objectifs de notre vérification. Ces critères ont fait l'objet de discussions avec la haute direction du ministère, qui les a approuvés.

La Direction des services de vérification interne du ministère avait récemment effectué une vérification des principales activités de construction routière du ministère et, après avoir passé en revue son rapport et les documents à l'appui, nous avons conclu qu'il n'était pas nécessaire de réexaminer l'administration des grands projets d'immobilisations dans le cadre de la présente vérification. Les points saillants des observations les plus pertinentes issues de la vérification interne sont inclus dans ce rapport.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Bien que le ministère ait mis en place des procédures lui permettant de s'assurer que les entrepreneurs qui soumissionnent des travaux d'entretien courant et de petits projets d'immobilisations possèdent les compétences requises et que les services sont acquis en régime de concurrence, nous avons conclu que ses systèmes et procédures ne suffisaient pas à garantir la rentabilité de l'entretien du réseau routier provincial. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En ce qui concerne la mesure et l'évaluation du rendement des entrepreneurs engagés pour entretenir les routes provinciales, le ministère :
  - n'avait pas l'assurance que sa surveillance du travail des entrepreneurs était efficace et efficiente;
  - ne disposait pas de procédures adéquates pour s'assurer que les sanctions prévues en cas d'infraction aux conditions du contrat étaient administrées de façon uniforme;
  - avait du mal à combiner les résultats des inspections avec d'autres données, comme les plaintes des usagers de la route et les données au niveau du service, de manière à fournir des renseignements détaillés sur le rendement des entrepreneurs et de ses inspecteurs.
- Le ministère n'accordait pas la priorité aux projets d'immobilisations offrant le meilleur rapport coûts-avantages. Bien que le ministère sache que le report des projets d'entretien préventif et de préservation puisse avoir un impact financier considérable à long terme, seulement la moitié des projets de prévention et de préservation qui, d'après ses ingénieurs, nécessitent une attention immédiate sont effectués chaque année.
- Le ministère ne disposait pas de systèmes et procédures lui permettant de s'assurer que tous les ponts dont il est responsable sont inspectés au moins une fois tous les deux ans, comme l'exige la loi. Il n'avait pas non plus d'assurance raisonnable que les municipalités inspectent les milliers de ponts dont elles sont responsables, tel que prescrit par la loi.

Nous avons également remarqué que, d'après les mesures ministérielles de l'état des ponts et chaussées, environ 32 % des ponts provinciaux et 45 % des routes devront être remis en état ou remplacés d'ici cinq ans. Les niveaux de financement antérieurs ne seront pas suffisants pour répondre à ces besoins.

Pour ce qui est de la mesure et de la déclaration du rendement, nous avons conclu que, à certains égards, le ministère n'avait pas rendu compte de façon satisfaisante du rendement alors qu'il disposait de renseignements tels que la classification de l'état des chaussées. À d'autres égards, il négligeait de recueillir les informations requises sur le rendement et de communiquer les résultats au public. Ses rapports laissaient notamment à désirer en ce qui concerne :

- l'état du réseau routier;
- les niveaux de service aux usagers de la route, dont les délais d'intervention et les retards dans les travaux de construction;
- les comparaisons entre les données de l'Ontario et celles des administrations voisines (le ministère ne faisait pas non plus d'analyse significative des différences constatées entre le rendement de l'Ontario et celui des autres administrations);

- l'efficacité des efforts déployés par le ministère pour atténuer les dommages importants causés aux ponts et aux routes par les camions lourds.

Le ministère est en train de mettre en œuvre un cadre de gestion appelé Asset Management Business Framework (AMBF); il s'attend à ce que la mise en œuvre soit terminée d'ici 2007 et à ce que le nouveau cadre permette de corriger la plupart des lacunes constatées au chapitre de l'information sur le rendement en vue de la prise des décisions et de l'établissement des rapports.

Dans son récent rapport sur la gestion des grands projets de construction routière, la Direction des services de vérification interne du ministère formulait un certain nombre d'observations pertinentes sur les processus ministériels de contrôle de la qualité et du coût des travaux de construction. Elle a notamment décelé des lacunes dans la conception des projets, la surveillance durant la construction, les essais relatifs à la qualité de la chaussée et l'administration des garanties.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

GESTION DE L'ENTRETIEN

À l'instar de plusieurs autres administrations, le ministère a imparti presque tous les travaux d'entretien des routes et ponts provinciaux au secteur privé entre 1996 et 2000. Il utilise deux sortes d'ententes contractuelles : les contrats d'entretien régionaux (CER) et les contrats de sous-traitance gérés (CSG). Les principaux aspects des CER et des CSG sont décrits dans le tableau qui suit.

Contrats d'entretien

Contrat d'entretien régional (CER)	Contrat de sous-traitance géré (CSG)
un contrat pour toutes les activités d'entretien	contrats séparés pour chaque activité (déneigement, traçage des lignes de circulation, etc.)
couvre les tronçons s'étendant sur 370 à 1 350 km d'équivalent deux voies	couvre les tronçons s'étendant sur 350 à 2 300 km d'équivalent deux voies
les entrepreneurs sont responsables de toutes les activités de patrouille et d'entretien	le ministère se charge des activités de patrouille et fait appel à des entrepreneurs au besoin
contrats de sept à neuf ans à honoraires annuels fixes	contrats de trois à cinq ans à honoraires journaliers ou prix unitaires
13 régions CER et 29 contrats couvrant 60 % du réseau routier	neuf régions CSG et de nombreux contrats couvrant 40 % du réseau routier

Source des données : Ministère des Transports

Bien qu'il ait imparti la plupart des travaux d'entretien des routes, le ministère reste responsable devant le public de leur qualité et de leur réalisation en temps opportun.

Le tableau qui suit montre les dépenses d'entretien engagées entre 1997 et le moment de notre vérification. Il indique notamment que la transition à la sous-traitance s'est opérée en grande partie durant l'exercice 1999-2000.

Dépenses d'entretien des routes, de 1996-1997 à 2003-2004

Programme d'entretien	Provisoire 2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998	1996-1997
	(en millions de dollars)							
CER	118	117	105	89	44	11	6	4
CSG	72	78	72	72	20	3	—	—
Travaux à l'interne[1]	24	25	26	31	106	155	158	174
Surveillance des contrats[2]	16	15	14	10	3	1	—	—
Frais généraux[3]	11	17	19	20	34	41	39	38
Total – entretien des routes	**241**	**252**	**236**	**222**	**207**	**211**	**203**	**216**
	(en milliers)							
Nombre total de kilomètres de voies entretenus[4]	46	46	45	45	45	46[5]	53	56
Coût d'entretien/km ($)	**5,3**	**5,5**	**5,2**	**4,9**	**4,6**	**4,6**	**3,9**	**3,9**

[1] Les comptes du ministère pour les travaux faits à l'interne n'incluent pas le coût du matériel (chasse-neige, épandeuses, etc.) ou certains frais généraux figurant dans les paiements aux entrepreneurs.

[2] La surveillance des contrats inclut la rémunération des coordonnateurs de l'entretien et du personnel saisonnier d'hiver.

[3] Les frais généraux incluent l'administration, les primes de la CSPAAT et de l'assurance responsabilité, ainsi que la formation. Les coûts non périodiques liés à la sous-traitance sont toutefois exclus.

[4] Le total inclut les bretelles de raccordement, les extrémités des bretelles, les voies de dépassement et les voies pour véhicules lents, que le ministère n'a pas l'habitude d'inclure dans le total pour les routes seules (voir la section « Contexte »).

[5] La réduction du nombre de kilomètres de voies entretenus entre 1996-1997 et 1998-1999 découlait du transfert de certaines routes et de certains ponts aux municipalités.

Source des données : Ministère des Transports

Nous avons constaté que le ministère disposait de contrôles appropriés pour les processus de sous-traitance et de paiement. Il s'assurait notamment que les entrepreneurs soumissionnant les travaux étaient en bonne santé financière, qu'il recevait un nombre concurrentiel de soumissions pour chaque contrat et que les meilleures soumissions étaient retenues. Malgré l'acquisition concurrentielle des services, les coûts continuent d'augmenter, comme le montre le tableau ci-dessus. Le ministère attribue cette hausse à un certain nombre de facteurs, dont l'augmentation,

supérieure au taux d'inflation, du prix du sel, l'obligation des entrepreneurs à tirer parti de l'amélioration du matériel d'entretien hivernal, les nouveaux règlements en matière de sécurité régissant l'entretien des routes et l'augmentation de la circulation. Nous avons toutefois remarqué que le ministère n'avait pas l'habitude d'analyser l'évolution annuelle des coûts afin de repérer la source des principales hausses et de déterminer ainsi les points qui devraient retenir l'attention de la direction.

Les contrats ministériels contiennent des spécifications très détaillées concernant les services à fournir et les normes de rendement que les entrepreneurs sont censés respecter. Les coordonnateurs des services d'entretien du ministère doivent vérifier si les entrepreneurs ont honoré leurs obligations contractuelles. Chaque coordonnateur doit inspecter certains tronçons – généralement entre 200 et 300 kilomètres équivalent deux voies – afin de déterminer si les travaux d'entretien (déneigement, colmatage des nids-de-poule, tonte du gazon, etc.) ont été effectués conformément aux modalités du contrat. Il communique ensuite ses conclusions au responsable de l'entretien, qui peut, à son tour, inspecter le travail des entrepreneurs.

En cas de non-conformité, les contrats prévoient diverses sanctions, selon la gravité de l'infraction et les antécédents de l'entrepreneur. Ces sanctions comprennent des lettres d'avertissement, des amendes mineures, des points de démérite avec pénalités financières, ainsi que des rapports d'infraction qui limitent la capacité de l'entrepreneur à soumissionner de futurs travaux pour le ministère, lequel conserve le droit de mettre fin aux contrats en cas d'infractions graves et fréquentes. Les CSG prévoient des amendes pouvant aller jusqu'à 1 500 $ par infraction. Dans le cas des CER, les points de démérite s'accumulent sur la durée du contrat et l'amende associée augmente en conséquence, jusqu'à un maximum de 10 000 $ par point. Parmi les infractions pouvant entrainer des points de démérite, mentionnons le défaut de mobiliser des chasse-neige ou des saleuses dans les délais indiqués dans le contrat, l'épandage inapproprié de sel ou de sable, et le défaut de tenir des registres appropriés sur les opérations d'entretien. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, les deux régions que nous avons visitées avaient imposé des pénalités de 210 000 $ pour les CER (les paiements annuels du ministère au titre de ces contrats s'élevaient à 52 millions de dollars) et de 14 000 $ pour les CSG.

Inspection des travaux d'entretien

Le ministère fournit des lignes directrices aux coordonnateurs des services d'entretien pour les aider à inspecter les tronçons de route qui leur ont été assignés. Ces lignes directrices, bien qu'utiles, ne sont pas assez détaillées pour définir ce qui constitue un régime d'inspection permettant de surveiller de façon efficace le rendement des entrepreneurs et d'assurer la sécurité; elles ne permettent pas non plus au ministère de tenir les coordonnateurs responsables de la conformité aux exigences. Elles stipulent notamment que l'heure des inspections doit être aléatoire, mais ne précisent pas dans quelle mesure le responsable devrait s'attendre à ce que les inspections soient

effectuées le soir ou la nuit, les fins de semaine et les jours fériés, particulièrement en hiver. Les lignes directrices indiquent également que tous les tronçons devraient être inspectés mais ne suggèrent pas de fréquence minimum.

En outre, les seules données détaillées relatives à la date, à l'heure et aux résultats des inspections sont les notes que les coordonnateurs inscrivent dans leurs registres quotidiens. En l'absence de dossiers électroniques, il n'y a pas de renseignements sommaires concernant les inspections effectuées par chaque coordonnateur. Il est donc plus difficile et chronophage pour les responsables de s'assurer que les inspecteurs vérifient les travaux des entrepreneurs de façon efficace. Il serait plus efficient d'utiliser des listes de contrôle électroniques, avec les détails de chaque inspection entrés par les coordonnateurs à l'aide d'ordinateurs de poche et téléchargés chaque jour dans un système du ministère. Le stockage de cette information dans un système central aiderait la direction à passer en revue les activités d'inspection, en plus de fournir une piste de vérification accessible au cas où des événements subséquents suggéreraient qu'une inspection a été mal faite ou qu'elle n'a pas eu lieu. Cela permettrait également de comparer les données d'inspections aux données opérationnelles soumises par les entrepreneurs.

Nous avons constaté que le ministère n'avait pas de processus pour organiser l'information concernant les plaintes, les accidents (lorsque l'état de la route est un facteur) et les demandes d'indemnisation des usagers de la route, de façon à faciliter la comparaison avec les rapports d'activités soumis par les entrepreneurs et les résultats des inspections des coordonnateurs. Cette information aiderait le ministère à :

- intégrer le risque à la sélection des entrepreneurs ou des tronçons à inspecter;
- évaluer le rendement des entrepreneurs;
- évaluer la qualité du travail d'inspection effectué par les coordonnateurs.

Mesure du rendement des entrepreneurs

Le ministère fait faire des inspections par les coordonnateurs des services d'entretien pour déterminer si les entrepreneurs ont respecté les normes de rendement stipulés dans leurs contrats. Il n'a toutefois pas établi de procédures pour déterminer dans quelle mesure leur rendement est supérieur ou inférieur à ses normes. Il ne peut donc ni comparer les résultats d'une année à l'autre pour les mêmes tronçons ou des tronçons semblables, ni repérer les meilleures pratiques à adopter à l'échelle de la province. Les mesures que le ministère pourrait utiliser à cet égard comprennent :

- le nombre d'heures requis pour dégager complètement la chaussée après une tempête de neige, combiné à une mesure de la gravité des conditions météorologiques (par exemple, la température et la quantité de neige);
- le nombre de jours requis pour colmater les nids-de-poule;

- le délai d'intervention pour l'enlèvement des débris et des animaux tués sur la route;
- l'apparition des corridors routiers (par exemple, l'aménagement paysager).

Dans sa réponse aux recommandations du chapitre sur l'entretien du réseau routier dans notre *Rapport annuel 1999*, le ministère reconnaissait que des mesures d'évaluation du rendement des entrepreneurs étaient des outils de gestion souhaitables, mais il n'en avait établi aucune au moment de notre vérification.

Signature du code de conduite

Il existe un risque que le personnel du ministère qui supervise le travail des fournisseurs de services fasse l'objet d'ouvertures inappropriées de leur part. Un code de conduite aide à gérer ce risque en précisant que le ministère s'attend à ce que ses employés s'acquittent de leurs fonctions de manière impartiale, objective et responsable, en plus de donner des conseils au personnel sur les risques à gérer et les comportements à éviter. Le ministère a déjà un code de conduite, mais il n'oblige pas ses employés à confirmer périodiquement par écrit qu'ils connaissent et respectent le code. Nous croyons qu'il serait prudent de leur imposer une telle obligation afin d'aider à réduire le risque d'infraction.

Administration des sanctions

Dans les régions que nous avons visitées, le processus d'administration des sanctions était lancé par les coordonnateurs des services d'entretien du ministère, qui signalaient les infractions aux responsables. Ces derniers évaluaient la gravité des infractions et déterminaient s'il y avait lieu d'envoyer des lettres d'avertissement ou de recommander à la direction régionale d'imposer des pénalités aux entrepreneurs concernés. Nous avons émis les réserves suivantes relativement au processus d'administration des sanctions.

ÉQUITÉ ET UNIFORMITÉ DES SANCTIONS

Les responsables de l'entretien des bureaux régionaux du ministère se réunissent périodiquement pour discuter des enjeux liés à la gestion des contrats, y compris l'administration des sanctions. Les employés régionaux reçoivent également une formation dans ce domaine. Or, ces procédures ne sont pas suffisantes pour s'assurer que les infractions sont évaluées et les sanctions administrées de manière juste et uniforme. Nous avons trouvé des cas dans lesquels :

- les sanctions avaient été recommandées par les responsables de l'entretien mais la direction régionale ne les a pas appliquées, sans qu'il y ait de documents indiquant pourquoi;
- des sanctions auraient dû être imposées mais ne l'ont pas été parce que la direction régionale estimait qu'il s'était passé trop de temps entre la date de l'infraction et la date de l'examen de la recommandation;

- différentes sanctions ont été imposées pour la même infraction – par exemple, en ce qui concerne la tenue de dossiers, un entrepreneur s'est vu infliger des points de démérite pour la première infraction documentée, tandis que deux autres n'ont reçu que des avertissements par écrit;
- certaines sanctions semblaient disproportionnées à la gravité des infractions. Par exemple :
  - Sans doute pour éviter d'accumuler des points de démérite, un entrepreneur n'a pas indiqué les délais de déploiement des chasse-neige avec exactitude dans les registres des opérations hivernales. On lui a imposé une amende mais sans lui attribuer de points de démérite pour la gravité du retard, qui n'a jamais été enregistré. Comme les points de démérite s'accumulent sur la durée du contrat avec augmentation graduelle des pénalités par point, les entrepreneurs ont avantage à éviter les points de démérite dans un cas comme celui-ci.
  - Un entrepreneur utilisant un mélange de sel et de sable, qui coûte moins cher que le sel stipulé dans le contrat, n'a reçu qu'une lettre d'avertissement.

TENUE D'UN REGISTRE DÉTAILLÉ DES INFRACTIONS CONTRACTUELLES

Le ministère n'a pas de système contenant des renseignements détaillés sur toutes les infractions contractuelles, dont la nature et la date de chaque infraction, les mesures recommandées et prises (par exemple, lettres d'avertissement, pénalités, points de démérite assortis de pénalités, rapports d'infraction) avec justification des décisions, ainsi que le nom et le poste des employés qui font les recommandations et qui prennent les décisions. Un tel système permettrait à la direction de s'assurer que les mesures prises en réponse aux infractions et les évaluations du rendement des entrepreneurs sont appropriées et uniformes à l'échelle de la province. De plus, si le système était informatisé et que les données étaient téléchargées a l'aide d'ordinateurs de poche, les coordonnateurs et les responsables pourraient mettre à jour les rapports d'infraction et les sanctions recommandées, éliminant ainsi la nécessité de tenir des registres au bureau régional de même qu'à l'administration centrale.

Recommandation

Pour gérer les fournisseurs de services d'entretien de façon plus efficace, le ministère doit :

- **fournir aux coordonnateurs des lignes directrices plus précises pour les aider à faire leurs inspections de façon efficace;**
- **mettre en œuvre des systèmes de gestion et d'analyse des données concernant les inspections, les infractions, les plaintes et demandes d'indemnisation des usagers de la route, ainsi que les niveaux de service offerts;**

- **exiger des employés qu'ils signent chaque année un code de conduite régissant leurs relations avec les entrepreneurs qu'ils gèrent;**
- **prendre des mesures, comme l'examen des procédures et des dossiers régionaux par l'administration centrale, afin d'assurer l'équité et l'uniformité à l'échelle de la province des sanctions imposées aux entrepreneurs ayant commis des infractions.**

Réponse du ministère

Le ministère a établi des lignes directrices détaillées pour aider les coordonnateurs à assurer une surveillance uniforme et impartiale. Il examinera ces lignes directrices afin d'apporter des précisions supplémentaires concernant la fréquence des contrôles et la récapitulation des résultats.

Le ministère fait une utilisation informelle des données provenant de diverses sources pour déterminer la fréquence des inspections et surveiller le rendement des entrepreneurs. Il est en train de tester une nouvelle technologie de journal électronique afin d'améliorer l'enregistrement et l'analyse des données. Il continuera d'essayer d'améliorer les systèmes de manière à intégrer et à analyser les données pour une surveillance plus efficace des contrats.

Le ministère, qui s'est doté d'un guide intitulé* Guide to Business Conduct, *exige de ses employés qu'ils signent le serment des fonctionnaires et fait des lignes directrices concernant les conflits d'intérêts un élément clé de leur formation. Il travaillera de concert avec les ministères centraux du gouvernement pour assurer l'efficacité du code de conduite.

Le ministère examinera les directives relatives à l'administration des sanctions et cherchera des moyens de mieux suivre et surveiller les sanctions.

Surveillance de l'impact du sel sur l'environnement

Étant donné l'impact du sel de voirie sur les eaux souterraines et de surface, le commissaire à l'environnement de l'Ontario a recommandé dans son rapport de 2001-2002 que le MTO établisse « un programme de surveillance écologique pour suivre l'évolution des plantes et des organismes aquatiques fragiles dans les secteurs où l'épandage du sel de voirie a été réduit, et ce, dans le but d'évaluer l'incidence des programmes du ministère sur une certaine période ».

Le ministère nous a informés qu'il prévoyait d'engager un consultant pour qu'il propose des moyens d'assurer cette surveillance et qu'il avait pris des dispositions avec

le ministère de l'Environnement relativement à l'aide technique pour ce projet. Cependant, peu de progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation au moment de notre vérification.

En plus de surveiller l'impact du sel sur l'environnement, il est important de recueillir des données et d'utiliser des outils analytiques afin de déterminer si la quantité épandue sur les routes provinciales est appropriée, pour que le ministère puisse :

- repérer les cas d'utilisation excessive selon les normes en vigueur;
- suivre l'utilisation actuelle compte tenu des conditions météorologiques afin d'évaluer l'impact des initiatives prises par le ministère pour utiliser moins de sel (par exemple en demandant aux entrepreneurs d'utiliser des épandeuses électroniques plus sophistiquées qui déterminent la quantité requise par des types particuliers de routes dans des conditions données).

À cet égard, seulement le quart des épandeuses utilisées durant l'hiver 2003-2004 étaient dotées des dispositifs de surveillance électroniques requis pour recueillir des données sur la quantité de sel épandue selon l'heure et le lieu.

Recommandation

Afin de déterminer et de mieux gérer l'impact du sel de voirie sur l'environnement, le ministère doit prendre des mesures pour recueillir l'information pertinente, mettre au point les outils analytiques nécessaires pour assurer une surveillance adéquate de l'utilisation du sel et travailler de concert avec le ministère de l'Environnement pour procéder à des essais continus et assurer le suivi de l'impact des changements dans l'utilisation du sel sur l'environnement local.

Réponse du ministère

Le ministère surveille l'utilisation du sel et s'emploie à l'améliorer, particulièrement par le développement et la mise en œuvre de technologies et méthodes avancées d'entretien hivernal et l'utilisation d'un système de localisation automatique de véhicules qui fournit des renseignements exacts en temps réel sur l'emplacement des chasse-neige et des épandeuses et la quantité de sel épandu.

Le ministère, en collaboration avec le ministère de l'Environnement, entame un projet visant à établir une approche pratique de surveillance environnementale afin de démontrer l'impact d'une utilisation réduite de sel sur l'environnement.

PRIORISATION DES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS

Les projets d'immobilisations sont principalement conçus et réalisés par des consultants et des entrepreneurs du secteur privé choisis par le ministère, bien que ce dernier se charge encore de certains travaux de conception. Les dépenses en immobilisations se répartissent en trois enveloppes de financement : les petits projets d'immobilisations, la remise en état/reconstruction et les projets d'expansion (pour une description des travaux relevant de chaque catégorie, voir la section « Contexte »). C'est la haute direction qui divise les fonds entre les enveloppes en tenant compte d'un certain nombre de facteurs. Les sommes affectées aux enveloppes remise en état/reconstruction et projets d'expansion doivent être approuvées par le Conseil de gestion du gouvernement. Le tableau qui suit montre les composantes des dépenses totales en immobilisations, y compris divers frais généraux.

Dépenses en immobilisations, 2000-2005

	Dépenses pour l'exercice terminé le 31 mars (en millions de dollars)					
	Estimation 2005	Provisoire 2004	2003	2002	2001	2000
Remise en état/reconstruction	435	379	391	422	577	456
Expansion	335	247	250	272	213	186
Petits projets d'immobilisations (préservation/prévention et autres)	55	62	91	27	43	49
Ingénierie, conception et soutien du programme	189	191	184	193	186	171
Acquisition de biens	35	46	56	39	54	61
Autres (surtout transferts aux municipalités)	116	87	50	83	49	73
Total des dépenses en immobilisations	**1 165**	**1 012**	**1 022**	**1 036**	**1 122**	**996**

Source des données : Ministère des Transports

Les petits projets d'immobilisations et projets de remise en état/reconstruction ont pour objet d'entretenir et d'améliorer les routes, structures et ponts existants. Les projets d'expansion, quant à eux, visent à améliorer la sécurité et à réduire la congestion par la construction de routes et de ponts et l'ajout de voies. Les projets de remise en état/reconstruction et d'expansion sont classés par ordre de priorité à l'administration centrale, tandis que l'ordre de priorité des petits projets d'immobilisations est établi au niveau régional. Les projets d'une enveloppe de financement donnée ne font pas concurrence à ceux des autres enveloppes pour le financement.

Détérioration de la chaussée

La chaussée se détériore naturellement avec le temps. Le processus est accéléré par les fissures, qui sont causées par le tassement de la plate-forme, les expansions et contractions dues aux extrêmes de température et l'impact des véhicules, particulièrement des camions lourds. Les fissures permettent à l'eau de s'infiltrer dans la structure de la chaussée, ce qui l'affaiblit et l'assujettit au cycle gel-dégel qui entraîne la création de nids-de-poule et aboutit en fin de compte au défoncement de la chaussée.

Les routes de qualité élevée, telles que les autoroutes du ministère, durent environ 17 ans si aucune mesure n'est prise pour retarder la détérioration de la structure sous-jacente. Cependant, les ingénieurs du ministère que nous avons interviewés et nos propres recherches indiquent qu'avec des travaux d'entretien préventif, de préservation et de remise en état (bouchage des fissures, réfection, resurfaçage), la vie utile de ces routes peut durer jusqu'à 50 ans ou plus avant qu'il faille remplacer la structure sous-jacente.

Financement des projets d'entretien préventif et de préservation

D'après nos recherches et les employés du ministère que nous avons interviewés, l'entretien préventif et de préservation est :

- sensible au facteur temps. Par exemple, retarder d'un an une activité importante d'entretien préventif comme le remplissage des fissures peut avoir un impact notable sur l'état de la chaussée. Le retard et son impact se répercutent également sur le nombre d'années au bout desquelles il faudra entreprendre de grands travaux de remise en état ou de reconstruction.
- très rentable. Les travaux d'entretien réalisés au moment recommandé permettent de porter la vie utile d'une route de 17 ans sans entretien à plus de 50 ans. On estime que cette prolongation de la vie utile d'une autoroute à six voies permettrait au ministère de réaliser des économies approximatives de 116 000 $ par kilomètre. Celui-ci nous a toutefois informés que moins de la moitié des projets d'entretien recommandés par ses ingénieurs pouvaient être financés au cours d'une année donnée.

D'après le ministère, les travaux nécessaires d'entretien préventif, de préservation et de remise en état pour l'exercice 2005 coûteraient environ 1,7 milliard de dollars, alors que le budget a été établi à 490 millions de dollars, ce qui laisse un manque à gagner de 1,21 milliard.

Lors de notre examen de la priorisation et du financement des projets d'entretien préventif et de préservation dans les régions que nous avons visitées, nous avons constaté ce qui suit :

- Le processus de priorisation était subjectif et mal documenté. Le ministère n'avait pas établi de critères pouvant guider les régions dans la priorisation des projets, ni de procédures de surveillance pour s'assurer que chaque région faisait la meilleure utilisation possible des fonds disponibles.
- La répartition des fonds du ministère entre les régions pour les projets d'entretien préventif et de préservation se fondait principalement sur le nombre de kilomètres de voies dont chaque région était responsable. D'autres facteurs – dont le coût de la remise en état ou de la reconstruction prématurée de tronçons rendue nécessaire par le manque d'entretien préventif et de préservation – n'ont pas été pris en compte, de sorte qu'il a été impossible de comparer et d'évaluer les priorités établies par les différentes régions. Le ministère ne pouvait pas non plus s'assurer qu'on accordait la priorité aux projets offrant le meilleur rapport coûts-avantages à l'échelle de la province.

Étant donné la rentabilité de l'entretien préventif et de la préservation, certains États américains ont décidé d'accorder la priorité financière à ces projets plutôt qu'à l'expansion. Par exemple, en 2003, le Michigan a commencé à reporter les projets d'expansion en faveur des projets de préservation, jusqu'à ce qu'il puisse atteindre et soutenir son objectif, qui est de maintenir 90 % de ses routes et ponts en bon état (département des Transports du Michigan). Les bénéfices liés aux projets d'entretien préventif et de préservation remettent en question la pratique des enveloppes de financement séparées pour chaque catégorie de dépenses en immobilisations, car elle ne permet pas à ces projets de faire concurrence aux projets d'expansion pour le financement.

Recommandation

Pour assurer la meilleure utilisation possible des fonds en immobilisations disponibles, le processus de priorisation du ministère doit permettre aux projets de préservation et de prévention de faire concurrence à tous les autres projets pour le financement sur la base d'une analyse complète de leurs coûts et avantages.

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation et est en train de mettre en œuvre le cadre de gestion appelé Asset Management Business Framework, qui comprend d'autres outils analytiques tels que les analyses coûts-avantages et autres évaluations économiques qui permettront une priorisation plus uniforme des investissements routiers. On s'attend à ce que ce cadre soit pleinement mis en œuvre en 2007.

INSPECTION DES PONTS

Conformité et application des lois

En vertu du règlement d'application de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* concernant l'inspection des ponts, il faut inspecter chaque pont pour détecter les déficiences structurelles au moins une fois tous les deux ans sous la direction d'un ingénieur et conformément au *Manuel d'inspection de structure de l'Ontario*.

PONTS DU MINISTÈRE

Les inspections de ponts du ministère sont organisées au niveau des bureaux régionaux, les résultats étant communiqués au bureau des ponts de l'administration centrale. Les inspections sont effectuées par des ingénieurs principaux de structure assistés par un ou deux étudiants ou techniciens en génie ou par des sociétés d'ingénierie engagées par le ministère. Le temps requis pour inspecter un pont varie selon sa taille et sa conception, mais est d'environ deux heures, sans compter le temps de préparation et de déclaration. Les résultats des inspections, inscrits dans un masque de saisie normalisé, sont téléchargés dans le Système de gestion des ponts (SGP) que le ministère a commencé à mettre en œuvre en novembre 2002 et dont il s'attend à finaliser l'implantation avant la fin de 2005.

Un bon point de départ pour se conformer au règlement est un inventaire exact des ponts provinciaux à inspecter dont le nombre dépasse 2 700. À l'heure actuelle, chaque région tient son propre inventaire, qu'elle doit mettre à jour de façon à refléter les changements touchant les ponts du ministère (par exemple, les nouveaux ponts construits et les vieux ponts reconstruits ou démolis), les changements apportés aux limites territoriales qui entraînent le transfert d'un pont d'une région à une autre, et les transferts de ponts provinciaux à des municipalités ou vice-versa. Une fois le SGP pleinement mis en œuvre, ces inventaires régionaux ne seront plus nécessaires. Étant donné le grand nombre de ponts à inspecter, nous nous attendions à ce que le ministère ait mis en place des procédures pour s'assurer périodiquement que tous les ponts avaient été comptabilisés dans les inventaires régionaux et que les détails étaient exacts. Or, nous n'avons rien trouvé de tel.

Les régions ne préparent pas de renseignements sommaires qui permettraient à la direction de s'assurer de façon efficace que le ministère se conforme au règlement. Ces renseignements pourraient lister, par exemple, les grands travaux d'entretien ou d'amélioration effectués, en plus d'indiquer la date de la dernière inspection ainsi que le nom et l'employeur de l'inspecteur.

Nous avons également remarqué que les relevés d'inventaire ne précisaient pas les aspects clés de la structure de chaque pont pouvant aider les inspecteurs à faire une inspection efficace. L'utilité de cette information est manifeste dans des cas tels que

l'effondrement, en janvier 2003, du pont Latchford au-dessus de la rivière Montréal dans le Nord de l'Ontario. Une enquête du ministère a permis de découvrir qu'une inspection précédant l'effondrement avait omis de détecter la détérioration de certaines parties importantes « mais difficiles à inspecter » de la structure. Si les particularités techniques du pont vieux de 40 ans et les risques connexes avaient été signalés aux inspecteurs, ceux-ci auraient été en mesure de détecter la détérioration des éléments concernés avant que la défaillance ne se produise.

Bien que le SGP puisse remédier aux lacunes en matière d'information, nous avons remarqué qu'il ne produit pas automatiquement de rapports sur les inspections en retard à porter à l'attention de la direction.

PONTS MUNICIPAUX

Bien qu'il incombe aux administrations municipales d'inspecter les ponts leur appartenant – dont le nombre dépasse largement celui des ponts provinciaux –, la province reste responsable de leur sécurité. Or, nous avons constaté avec inquiétude que le ministère n'avaient pas établi de procédures pour s'assurer que les administrations municipales se conformaient au règlement sur l'inspection des ponts. Il devrait notamment veiller à ce qu'elles tiennent des inventaires exacts de leurs ponts. À cet égard, nous avons contacté deux municipalités pour déterminer si elles avaient effectivement répertorié deux ponts qui leur avaient été transférés il y a plusieurs années – mais qui n'avaient pas été supprimés de l'inventaire du ministère. Nous avons appris qu'elles les avaient répertoriés mais qu'elles ne les avaient pas inspectés depuis plusieurs années. Les municipalités nous ont ensuite informés qu'un des ponts venait d'être inspecté et que l'autre le serait plus tard dans le courant de l'année.

Mesure et déclaration de l'état des ponts

Le ministère a récemment mis en œuvre une mesure de l'état des ponts appelée Bridge Condition Index (BCI). L'ancienne mesure, « l'état optimal de revêtement des routes », concernait uniquement l'état du tablier du pont; elle n'évaluait pas avec précision l'état général des ponts provinciaux et ne constituait donc pas un bon point de départ pour la priorisation et l'évaluation des futurs travaux de réparation ou de remplacement.

L'indice BCI, qui essaie de résoudre ces problèmes, est établi comme suit. Au cours de chaque inspection, l'ingénieur estime le niveau de détérioration de chaque élément structurel majeur d'un pont. Le niveau de détérioration, une fois déduit du coût de remplacement de chaque élément, donne la valeur actuelle de l'élément. Le BCI est le pourcentage du coût total de remplacement représenté par la somme des valeurs actuelles des éléments. Ainsi, dans le cas d'un pont dont le coût total de remplacement s'élève à 1 000 000 $ et la valeur actuelle totale à 700 000 $, le BCI est égal à 70 (valeur actuelle totale = 70 % du coût total de remplacement).

Le ministère s'attend à avoir un BCI pour tous les ponts du Système de gestion des ponts d'ici la fin de 2004. Nous avons été informés que l'indice était en voie de calibrage mais que, d'après le travail effectué jusqu'en mai 2004, les ponts ayant un BCI supérieur à 70 seraient considérés comme en bon état, c'est-à-dire qu'il ne sera pas nécessaire de les remplacer ou de les remettre en état dans les cinq ans suivant la date de l'inspection. Le travail effectué jusqu'en mai 2004 donne également à penser qu'environ 68 % des ponts du ministère ont un BCI supérieur à 70, alors que l'objectif du ministère est de 85 %. Jusqu'à ce que l'état de tous les ponts ait été évalué, le ministère ne sera pas en mesure d'estimer les fonds requis pour atteindre son objectif.

Recommandation

Pour respecter et appliquer le règlement d'application de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* concernant l'inspection des ponts, le ministère doit :

- **s'assurer que son Système de gestion des ponts (SGP) contient les renseignements complets et exacts nécessaires à l'inspection de chaque pont – y compris les détails des récents travaux structurels et d'entretien et les aspects clés de chaque structure à inspecter;**
- **s'assurer que le SGP peut automatiquement produire des rapports sur les inspections en retard à signaler à la direction;**
- **prendre des mesures, peut-être de concert avec les intervenants, afin d'obtenir une assurance raisonnable que les administrations locales ont mis en place des systèmes et procédures appropriés, dont des inventaires fiables, pour se conformer au règlement exigeant que les ponts soient inspectés tous les deux ans.**

Réponse du ministère

Le ministère évalue périodiquement l'efficacité de ses procédures et continuera de le faire.

Il améliorera le Système de gestion des ponts de façon à recueillir et à fournir des détails structurels tels que ceux recommandés et à donner un avertissement si des rapports d'inspection ne sont pas présentés tous les deux ans.

En ce qui concerne les structures municipales, la province continuera de travailler en étroite collaboration avec les municipalités afin de rappeler à celles-ci qu'elles doivent inspecter leurs ponts. Elle travaille également avec le gouvernement fédéral afin d'aider ses partenaires municipaux à acquérir les outils dont ils ont besoin, par exemple au moyen de récentes et de futures initiatives d'aide au financement.

MESURE ET DÉCLARATION DU RENDEMENT

La *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* confie la gestion du réseau routier provincial au ministère, qui doit notamment trouver des moyens de mesurer et de déclarer l'état des biens gérés ainsi que la rentabilité des ressources financières et autres employées pour entretenir et développer le réseau routier.

Mesures du rendement actuellement déclarées

Le ministère rend compte au public de son rendement dans son plan d'activités. Son plus récent plan, pour l'exercice terminé le 31 mars 2003, ne contenait que deux mesures du rendement liées à l'entretien et à l'expansion du réseau routier provincial :

- *Accès aux routes* – le ministère s'est donné pour objectif de porter de 90 % en 1996-1997 à 93,7 % le pourcentage de la population vivant dans un rayon de 10 kilomètres des principaux corridors routiers de la province.
- *Efficience de la construction* – le ministère s'est fixé pour objectif, qu'il a atteint, de porter de 76 % en 1996-1997 à 80 % le pourcentage des dépenses en immobilisations routières consacrées à la construction proprement dite plutôt qu'à l'administration.

Dans son rapport de vérification des travaux de construction, la Direction des services de vérification interne critique la mesure de l'efficience de la construction parce qu'elle ne se rapporte pas directement à l'« efficience » – elle reflète le rapport entre les coûts de construction et les coûts d'administration, mais n'examine pas spécifiquement les travaux de construction réalisés en contrepartie des dollars investis. Les mesures du rendement de ce genre peuvent aussi avoir pour conséquence indésirable d'encourager les gestionnaires à économiser sur le travail administratif nécessaire (comme la conception et les études techniques d'avant-projet) qui, s'il n'est pas fait correctement, risque d'avoir un impact significatif sur le coût total des projets de construction.

Mesures du rendement à prendre en considération

D'après notre examen des résultats de la recherche et des renseignements communiqués par d'autres administrations, il existe certaines mesures du rendement que le ministère devrait envisager de surveiller et de rendre publiques chaque année.

NIVEAU DE SERVICE OFFERT AUX USAGERS DE LA ROUTE

Il importe de mesurer et de déclarer non seulement le *coût* mais aussi le *niveau de service* fourni aux usagers. Ainsi, le public n'interprétera pas les économies découlant de la réduction du niveau de service comme des améliorations du rendement. Par exemple, la fermeture de voies du lundi au vendredi durant la journée plutôt que la nuit pour permettre les travaux d'entretien réduirait les coûts – mais entraînerait de

longs retards pour les automobilistes. Les mesures des niveaux de service comprennent : l'accès au réseau routier provincial (actuellement déclaré); le degré de congestion; les fermetures de voies dues aux travaux d'entretien courant et aux projets d'immobilisations; ainsi que les délais d'intervention associés aux activités d'entretien telles que le déneigement, le remplissage des nids-de-poule, la réparation des garde-fous et des panneaux, l'enlèvement des animaux tués et des débris et le nettoyage après les accidents.

IMPACT FINANCIER DES ÉCARTS IMPORTANTS PAR RAPPORT À LA CONCEPTION

Le ministère base son calcul de l'amortissement déclaré à des fins de gestion sur l'ensemble du réseau routier plutôt que sur chaque pont ou tronçon de chaussée. Par conséquent, lorsqu'un pont ou tronçon de chaussée doit être remplacé plus tôt que prévu en raison d'une mauvaise conception ou de la non-réalisation des travaux requis d'entretien préventif ou de préservation, aucune perte n'est calculée ou déclarée à des fins de gestion. L'information sur la fréquence et le coût des remplacements prématurés aiderait le ministère à évaluer la validité de ses processus de conception et de construction. Elle aiderait également à évaluer les coûts et avantages liés au transfert d'une plus grande partie du risque de mauvaise construction aux entrepreneurs qui font le travail, au moyen de retenues ou de garanties prolongées. De même, dans les cas où la durée de vie utile réelle dépasse considérablement les attentes, la quantification des avantages aiderait le ministère à repérer les meilleures pratiques et à estimer les économies qu'il pourrait réaliser en mettant en œuvre ces pratiques dans toute la province.

ÉTAT DES CHAUSSÉES ET DES PONTS

Le ministère mesure l'état des chaussées à l'aide de l'indice PCI (Pavement Condition Index) mais ne rend pas les résultats publics. En ce qui concerne les ponts et comme il est mentionné plus haut, le ministère s'attend à avoir une mesure fiable de l'état des ponts (l'indice BCI) d'ici la fin de 2004. Il ne recueille pas de données sur l'état des biens accessoires tels que les panneaux et les bâtiments.

L'indice PCI est appliqué à quatre types de routes revêtues :

- les *autoroutes* – routes à accès limité et à volume de trafic élevé (par exemple, la 400 ou Queen Elizabeth Expressway); elles s'étendent sur 8 400 kilomètres de voies (24 % des routes revêtues de la province);
- les *artères* – routes où le trafic est interrompu par des feux de circulation aux intersections au niveau du sol (par exemple, la 10 et la 9); elles s'étendent sur 12 600 kilomètres de voies (35 %);
- les *routes collectrices* – généralement routes de deux à quatre voies où le trafic est interrompu pour permettre un accès au niveau du sol (par exemple, la 48 et la 49); elles s'étendent sur 8 700 kilomètres de voies (25 %);

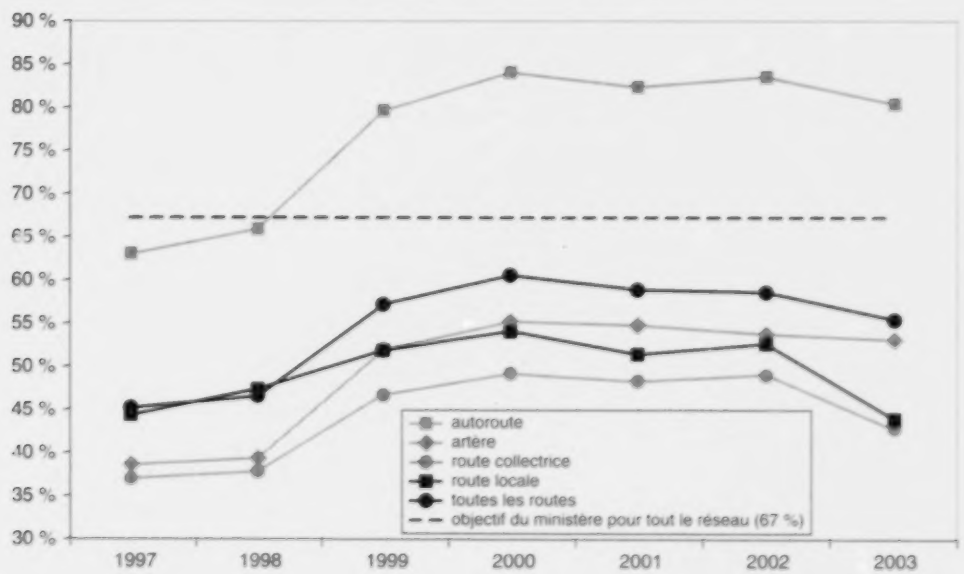
- les *routes locales* – généralement routes à deux voies à faible volume de trafic avec peu de restrictions d'accès (par exemple, les routes des séries 600 et 500 du Nord de l'Ontario); elles s'étendent sur 5 800 kilomètres de voies (16 %).

L'indice PCI ne peut pas s'appliquer aux 3 500 kilomètres de voies de routes de gravier de la province.

Il se compose de deux éléments : l'indice IRI (international roughness indicator), qui mesure la rugosité de la chaussée, et l'indice DMI (distress manifestation index), qui mesure les fissures, les ornières, etc. Les mesures IRI sont prises au moyen d'une machine conduite sur les routes. Le ministère a engagé un entrepreneur pour mesurer l'indice IRI de la moitié du réseau routier chaque année. La mesure pour chaque tronçon de route est enregistrée dans le Système de gestion routière (SGR). Les mesures DMI sont prises par le personnel géotechnique régional qui inspecte les routes chaque année pour détecter les problèmes et présenter un rapport normalisé, dont les détails sont enregistrés dans le SGR.

Le ministère a calibré les indices PCI de façon à ce que l'on puisse déterminer, pour chaque tronçon de route, dans combien d'années il faudra entreprendre de grands travaux de remise en état ou de reconstruction. Quatre catégories sont utilisées : maintenant, dans un à cinq ans, dans six à dix ans, et dans plus de dix ans. Les routes classées dans les catégories de six à dix ans et de plus de dix ans sont considérées comme en bon état. Le graphique linéaire qui suit montre le pourcentage de kilomètres de voies de routes provinciales en bon état entre 1999 et 2003.

Pourcentage de routes revêtues en bon état



Source des données : Ministère des Transports

Les autres mesures utiles de l'état des biens comprennent :

- le reste de la durée de vie utile des biens, c'est-à-dire le nombre d'années précédant la reconstruction;
- la valeur actuelle des biens, c'est-à-dire le coût de remplacement moins la détérioration telle que déterminée par les inspections.

Ces mesures diminuent avec la détérioration des biens et augmentent lorsque des travaux de préservation et de remise en état sont effectués. Une tendance à la baisse du reste de la durée de vie utile et de la valeur actuelle dénoterait une augmentation des dépenses en immobilisations importantes dans un avenir prévisible.

Une analyse de l'évolution annuelle de ces mesures par rapport aux indices PCI et BCI aiderait le ministère, les législateurs et le public à déterminer si le ministère prend des décisions judicieuses en ce qui concerne les investissements en immobilisations. Par exemple, la réfection du revêtement d'une route qui nécessite d'importants travaux de remise en état améliorera temporairement le confort de roulement et, partant, l'indice PCI, mais n'augmentera pas de façon notable la durée de vie utile ou la valeur actuelle de la route. Ces solutions de fortune ne constitueraient pas une utilisation rentable des fonds.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- D'après les mesures PCI et BCI, 45 % des chaussées et 32 % des ponts devront être remis en état ou reconstruits d'ici cinq ans.
- Le ministère ne prévoit pas encore les dépenses en immobilisations qu'il faudrait engager au-delà d'un an en se basant sur une évaluation rigoureuse de l'état des biens et le calendrier des dépenses requises. Ainsi, ni la direction ni les législateurs ne disposent d'informations sur l'arriéré actuel et les dépenses en immobilisations qui pourraient s'avérer nécessaires dans l'avenir. Selon les données disponibles sur l'état des biens, ces dépenses seront substantielles et dépasseront largement les niveaux de financement antérieurs s'il faut éliminer l'arriéré.

COÛTS DU RÉSEAU ROUTIER PAR KILOMÈTRE

Deux mesures qui aideraient les législateurs et le public à déterminer si le ministère dépense ses fonds de façon efficace sont :

- le coût du cycle de vie d'une route par kilomètre de voie, calculé en additionnant les dépenses de construction originales et toutes les dépenses subséquentes d'entretien préventif, de préservation et de remise en état et en annualisant le coût par kilomètre de voie;
- le coût d'entretien courant annuel par kilomètre de voie, ajusté en fonction de l'impact des fluctuations météorologiques en hiver sur les coûts d'épandage du sel et de déneigement.

EFFICACITÉ DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES VÉHICULES TROP LOURDS

Comme l'indique le tableau suivant, le poids brut maximum admissible pour les véhicules en Ontario (63 500 kilogrammes) dépasse la norme établie par la plupart des autres administrations d'Amérique du Nord.

Poids brut admissible des véhicules par administration

Administration	Poids maximum (kg)	
	Semi-remorque	Double remorque
Ontario	63 500	63 500
Québec	57 500	62 500
Autres provinces canadiennes	46 500	62 500
New York	48 500	36 300
Michigan	68 000	72 500
Autres États américains	36 300	36 300

Source des données : Ministère des Transports

D'après les estimations du ministère, certaines configurations de camions lourds et de semi-remorques (particulièrement ceux équipés d'essieux relevables) causeraient chaque année pour quelque 300 millions de dollars de dommages évitables aux ponts et chaussées municipaux et provinciaux. C'est pourquoi le ministère a lancé son projet de réforme en quatre étapes concernant le poids et les dimensions des véhicules. Les étapes 1 et 2 ont abouti aux modifications apportées au *Code de la route* en 2001 et 2002. Ces modifications imposent une transition graduelle à des modèles causant moins de dommages au fur et à mesure que les véhicules sont remplacés. Par conséquent, les transporteurs peuvent obtenir des permis les autorisant à utiliser – pour une période pouvant aller jusqu'à 20 ans – le matériel existant qui n'est pas conforme aux exigences du projet.

Un autre point concernant les camions est que les transporteurs de fret ont intérêt à surcharger leurs remorques, car les coûts supplémentaires associés à des charges plus lourdes sont faibles par rapport aux revenus additionnels. Le ministère s'est donc doté d'un programme pour détecter les remorques surchargées et imposer des amendes aux contrevenants. Il néglige toutefois de recueillir et d'analyser les données requises pour déterminer si son programme constitue un moyen de dissuasion efficace. Par exemple, le ministère n'a pas d'information sur :

- le règlement de chaque accusation portée par ses agents d'exécution – le transporteur a-t-il été reconnu coupable ou le tribunal a-t-il rejeté l'accusation? Si le transporteur a été reconnu coupable, le tribunal a-t-il imposé le montant total de l'amende ou l'a-t-il réduite?;

- les statistiques relatives au règlement de toutes les accusations portées dans le cadre du programme, c'est-à-dire le pourcentage d'accusations qui ont abouti à une condamnation, d'amendes imposées par les tribunaux et d'amendes perçues;
- la nature raisonnable des amendes perçues par rapport aux avantages économiques découlant des infractions – autrement dit, étant donné la probabilité de détection et de condamnation, les amendes représentent-elles un moyen de dissuasion efficace ou la rançon des affaires?

Autres renseignements pour la prise des décisions

L'expansion du réseau routier de la province – par la construction de nouvelles routes ou l'ajout de nouvelles voies aux routes existantes – fait augmenter les coûts d'entretien courant dans l'immédiat (pour le déneigement, par exemple) et les travaux de prévention, de préservation et de remise en état qui seront requis dans l'avenir. Lorsqu'il soumet des projets d'expansion à l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement, le ministère évalue leur impact sur les dépenses d'entretien courant mais sans inclure les coûts qu'il prévoit d'engager pour maintenir les nouvelles routes en bon état.

Il estime la valeur actuelle des coûts du cycle de vie pour maintenir les autoroutes en bon état à environ 250 000 $ par kilomètre de voie (les coûts du cycle de vie pour les ponts et les autres catégories de routes n'ont pas encore été établis). Cette estimation n'inclut pas les coûts de contrôle de la circulation, etc., qui sont importants dans les zones urbaines. Étant donné l'ampleur de cette obligation continue, ces coûts du cycle de vie devraient être inclus dans les projets de nouvelles routes. Sinon, les projets d'expansion continueront d'être approuvés sur la base de renseignements incomplets.

Cadre de gestion intégrée de l'actif

Depuis notre dernière vérification en 1999, le ministère a mis en œuvre un cadre de gestion intégrée de l'actif (Asset Management Business Framework). Ce cadre est censé l'aider à mieux gérer ses biens et à établir des priorités pour des décisions judicieuses en matière d'investissement; il englobera une analyse des coûts du cycle de vie et tiendra compte de toutes les mesures pertinentes du rendement, y compris l'état du système, la mobilité du trafic, la sécurité, l'impact environnemental et la valeur des biens. Le ministère nous a informés que la mise en œuvre était en cours, qu'elle devrait être terminée avant 2007 et que cette nouvelle approche permettrait à la direction de corriger la plupart des lacunes susmentionnées au chapitre de la mesure du rendement et de l'établissement des rapports.

Recommandation

Pour mieux appuyer la prise de décisions et renforcer la reddition de comptes au public, le ministère doit :

- **mettre en œuvre des mesures du rendement relatives à l'état des biens gérés et à la rentabilité de l'utilisation des ressources dans la gestion du réseau routier provincial et présenter des rapports annuels sur les résultats obtenus;**
- **s'assurer que les projets d'expansion contiennent des renseignements sur les coûts d'entretien des nouvelles routes.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation et s'emploie à établir un ensemble complet de mesures du rendement qui mettront l'accent sur les résultats des investissements en matière de transport. Ces mesures porteront notamment sur l'état des ponts et chaussées, la valeur des biens, la sécurité, la mobilité et la rentabilité. La province comparera ses mesures à celles des autres autorités routières. Le ministère a l'intention d'intégrer les nouvelles mesures à son processus de planification annuel.

Le ministère est tout à fait d'accord avec la recommandation d'inclure dans les propositions de projets tous les coûts du cycle de vie associés aux projets d'expansion; il pourra y donner suite avec l'aide des outils du cadre de gestion intégrée de l'actif (Asset Management Business Framework).

VÉRIFICATION INTERNE DE LA CONSTRUCTION ROUTIÈRE

Les grands projets de construction – qui comprennent la construction de nouvelles routes et l'expansion, la reconstruction et la remise en état des routes existantes – ont fait l'objet d'un examen approfondi de la Direction des services de vérification interne en 2002-2003. La Direction a présenté un certain nombre de recommandations, et nous avons résumé celles qui se rapportent aux procédures ministérielles de contrôle de la qualité et du coût des travaux de construction.

La Direction des services de vérification interne a repéré des lacunes importantes dans les systèmes et procédures établis par le ministère pour s'assurer que les fonds de construction ont été dépensés de façon efficace. Dans notre rapport de suivi de 2006, nous évaluerons les progrès réalisés par le ministère dans la mise en œuvre de ces recommandations.

Qualité du travail des consultants en conception

Le ministère confie à des consultants en conception la tâche de préparer des spécifications détaillées de projet pour les entrepreneurs en construction et d'estimer le coût des projets en fonction de leurs plans. Dans certaines de ses conclusions, la Direction des services de vérification interne soulevait les préoccupations suivantes relativement à la qualité des travaux de conception :

- Le prix des soumissions retenues pour des projets de construction affichait parfois un écart de plus de 20 % par rapport à l'estimation du consultant en conception.
- Le ministère a dû engager des dépenses importantes en sus des prix offerts dans les contrats de construction en raison du grand nombre de demandes de modifications et d'ajouts.

Les estimations inexactes des coûts et les nombreuses demandes de modifications et d'ajouts nous amènent à nous demander si les consultants comprennent bien les exigences du ministère ainsi que les coûts de construction et leurs générateurs. Il faut ensuite se demander si les services de conception acquis par le ministère ont permis d'assurer la rentabilité des projets de construction routière.

Les observations des vérificateurs internes ont été appuyées par un rapport présenté au ministère en février 2004 par les consultants engagés pour évaluer sa relation avec les fournisseurs de services. Les consultants ont conclu que les sociétés de construction avaient une perception extrêmement négative de la qualité des travaux de conception et que les entreprises de conception se montraient elles-mêmes plutôt neutres dans l'évaluation de la qualité de leur travail.

La Direction des services de vérification interne a recommandé au ministère de revoir ses processus de gestion régissant la conception des projets et l'estimation des coûts afin de réduire la nécessité d'apporter des changements et des ajouts.

Qualité du travail des administrateurs de contrats

Le ministère engage des administrateurs de contrats pour gérer les grands projets d'immobilisations en son nom. La Direction des services de vérification interne a trouvé d'importantes différences dans la qualité des documents et des rapports fournis par les administrateurs de contrats, de sorte qu'il était difficile de voir comment le personnel du ministère pouvait surveiller la qualité des projets. Elle a recommandé au ministère de demander les documents et listes de contrôle appropriés aux administrateurs de contrats pour s'assurer d'obtenir un bon rapport qualité-prix.

Vérification de la qualité des nouvelles chaussées

Le processus d'assurance de la qualité pour les nouvelles chaussées englobe le carottage de la chaussée et l'envoi des carottes à des laboratoires agréés pour qu'ils vérifient la qualité des matériaux et le degré de compaction. Les entrepreneurs

reçoivent des primes ou paient des pénalités selon que la qualité de la chaussée est supérieure ou inférieure aux normes du ministère.

La Direction des services de vérification interne a remarqué que les laboratoires qui testent la chaussée sont engagés par les entrepreneurs et, dans certains cas, leur appartiennent. Elle a constaté que le ministère faisait lui-même certains essais, mais que ces essais ne garantissaient pas que les résultats obtenus par les entrepreneurs étaient fiables et que les primes octroyées en conséquence étaient appropriées. Les entrepreneurs qui engagent les laboratoires mesurant un aspect clé de leur rendement ou qui en sont propriétaires se trouvent en situation de conflit d'intérêts. La Direction des services de vérification interne a recommandé au ministère de faire un examen approfondi de l'efficacité des procédures d'essai des laboratoires et de l'exactitude des résultats.

Garanties de construction

Le ministère exige des entrepreneurs qu'ils garantissent leur travail pour un an. Les routes et les ponts sont inspectés avant l'expiration de la garantie par son personnel ou les administrateurs de contrats qu'il engage. Les entrepreneurs sont tenus d'effectuer les réparations requises pour corriger les lacunes cernées. Ceux qui refusent voient leur cote d'évaluation baisser et ont moins de chances d'obtenir des contrats à l'avenir. La Direction des services de vérification interne a constaté ce qui suit :

- les dispositions relatives aux garanties des contrats de construction sont faibles et vagues, entraînant des incohérences dans leur administration et leur mise en œuvre à l'échelle de la province;
- quatre États voisins exigeaient des garanties de cinq à sept ans. Les représentants de deux États contactés étaient d'avis que les garanties prolongées faisaient augmenter le prix de leurs contrats, mais que les hausses étaient largement compensées par la réduction des coûts d'entretien.

D'après les employés du ministère que nous avons interviewés, les garanties prolongées associées aux petits projets d'immobilisations n'étaient guère avantageuses lorsque tous les coûts étaient pris en considération (hausse du prix des contrats, temps du personnel et coûts liés à l'application des garanties). Cependant, le ministère n'a pas mené d'étude approfondie des coûts et avantages des garanties prolongées pour les projets d'immobilisations afin d'appuyer ou de contredire cette perception.

La Direction des services de vérification interne a recommandé au ministère de renforcer le libellé des dispositions en matière de garantie de ses contrats de construction, de mettre en œuvre des procédures afin d'uniformiser l'administration des garanties à l'échelle de la province et de tester l'utilisation des garanties prolongées.

CHAPITRE QUATRE

Suivi des recommandations du *Rapport annuel 2002*

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et organismes de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le Chapitre trois de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les suites que ceux-ci ont données aux recommandations.

Le Chapitre quatre décrit brièvement les vérifications d'optimisation des ressources dont il est fait état au Chapitre trois de notre *Rapport annuel 2002* et précise l'état actuel des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction. Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons pas affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en œuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour celles-ci.

MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

4.01–Programme Ontario au travail

(Suivi de la section 3.01 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

En vertu des dispositions de la *Loi sur le programme Ontario au travail*, ce programme, qui relève du ministère des Services sociaux et communautaires (lequel, au moment de notre vérification, portait le nom de ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance) procure un emploi et une aide financière temporaire aux personnes à condition qu'elles satisfassent aux exigences visant à les aider à trouver un emploi rémunéré et à le conserver. Pour l'exercice 2003-2004, la quote-part du ministère relative à l'aide financière accordée aux personnes qui participaient au programme s'établissait à environ 1,5 milliard de dollars (environ 1,4 milliard de dollars en 2001-2002), tandis que sa part de frais d'administration du programme s'élevait à 177 millions de dollars (171 millions de dollars en 2001-2002).

Depuis 1997, le programme Ontario au travail a fait l'objet du Projet de remaniement des activités, un projet complexe qui s'imposait (nous avons fait un compte rendu sur ce projet dans nos rapports annuels de 1998 et 2000). Ce projet comprenait le recours aux services d'Accenture (anciennement Andersen Consulting) pour élaborer un nouveau système de prestation de services aux termes d'un contrat conclu dans le cadre du Processus d'achat commun. Compte tenu de l'importance cruciale que revêt le nouveau système de prestation de services pour l'administration du programme Ontario au travail et du fait qu'il était en bonne partie implanté dans l'ensemble de la province entre mai 2001 et janvier 2002, nous avons évalué, au cours de notre vérification de 2002, si les nouveaux processus administratifs et le nouveau système d'information qui avaient été élaborés dans le cadre de l'entente étaient adéquats. Le nouveau système de prestation de services, qui comprend tant le nouveau système d'information que les processus administratifs remaniés, a été élaboré par le ministère et par Accenture à un coût qui s'élevait à quelque 400 millions de dollars en mars 2002.

Partie 1 : ADMINISTRATION DE L'ENTENTE CONCLUE AVEC ACCENTURE

L'objet du Processus d'achat commun était d'amener le ministère à travailler en étroite collaboration avec le fournisseur du secteur privé dont les services auraient été retenus pour élaborer et instaurer de nouveaux modes de prestation de services et, ce

faisant, partager les investissements dans le projet ainsi que les risques et les récompenses y afférents. Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que le ministère n'avait pas atteint cet objectif, car il a assumé la plupart sinon la totalité des risques associés au Projet de remaniement des activités, tandis qu'Accenture a touché une part disproportionnée des récompenses. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- En mars 2002, le ministère avait versé en tout 246 millions de dollars à Accenture, montant qui dépassait largement le plafond de paiement de 180 millions de dollars convenu initialement.
- Les économies attribuées au Projet de remaniement des activités et, par conséquent, à Accenture, étaient exagérées.
- Nous avons examiné le nouveau système de prestation de services, dont la mise en œuvre intégrale était terminée en janvier 2002, et la plupart des employés des gestionnaires de services municipaux que nous avons rencontrés ont manifesté de l'insatisfaction à son sujet : le nouveau système constituait à de nombreux égards un recul par rapport à ce à quoi ils avaient accès auparavant, il n'avait pas été mis à l'essai de façon adéquate et il n'était pas au point au moment de son instauration.
- Les contrôles que nous avons effectués nous ont permis de constater que le nouveau système de prestation de services comportait un grand nombre de défectuosités non résolues, comme le défaut de fournir certains renseignements nécessaires ou le fait de fournir des renseignements qui étaient souvent inexacts ou présentés sous une forme qu'il était impossible d'utiliser. Il y avait également des erreurs inexplicables – par exemple, le versement de prestations d'une valeur totale de 1,2 million de dollars à des personnes non admissibles – et des lacunes importantes sur le plan des contrôles internes.

Au moment de notre vérification de 2002, le ministère et Accenture avaient déjà conclu l'entente portant sur l'élaboration du nouveau système de prestation de services pour le programme Ontario au travail, et nous avions formulé des recommandations à propos de l'administration de l'entente dans le cadre d'une vérification effectuée en 1998; par conséquent, nous n'avons fait aucune recommandation sur ce point en 2002. Nous n'avons donc pas effectué de suivi pour cette partie de notre rapport de 2002. Nous tenons toutefois à souligner que notre vérification du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (voir section 3.03 du présent rapport) comprend une section traitant du Système de gestion du modèle de prestation des services, soit le même système que celui utilisé pour le programme Ontario au travail.

Partie 2 : ADMINISTRATION DU PROGRAMME

En ce qui a trait à l'administration du programme Ontario au travail, nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère n'avait à peu près aucune assurance que seules les personnes admissibles recevaient une aide financière et ce, du juste montant. La principale raison était que la procédure ministérielle que les gestionnaires de services municipaux devaient suivre pour déterminer l'admissibilité des bénéficiaires à une aide financière et octroyer le juste montant d'aide n'était pas souvent respectée. Par exemple, chez l'un des gestionnaires de services qui ont reçu notre visite, il manquait au moins un renseignement essentiel pour établir l'admissibilité et garantir le versement du juste montant d'aide dans 95 % des dossiers que nous avons examinés.

Nous avons fait des recommandations au ministère pour améliorer la prestation du programme et celui-ci s'est engagé à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements obtenus du ministère des Services sociaux et communautaires, des progrès ont été réalisés relativement à la mise en œuvre effective des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2002*. Nous présentons ci-dessous l'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations.

Unités de prise en charge et de présélection

Recommandation

Le ministère doit obtenir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficience et l'efficacité du processus d'évaluation de l'admissibilité pour le programme Ontario au travail, déterminer si les unités de prise en charge et de présélection répondent aux attentes et, au besoin, apporter des mesures correctives.

État actuel

Vers la fin de 2003, le personnel du ministère et un certain nombre de gestionnaires de services municipaux (qui assurent la prestation du programme Ontario au travail au nom du ministère) ont examiné le processus de demande d'aide financière du programme Ontario au travail dans le but de définir les possibilités d'améliorer ce processus qui comporte deux étapes. Il a été décidé qu'un examen plus approfondi du processus s'imposait; en mai 2004, le ministère a donc retenu à cette fin les services d'un expert-conseil. L'expert-conseil devait notamment étudier la valeur des unités de prise en charge et de présélection et formuler des recommandations pour améliorer le processus; son rapport final est attendu en septembre 2004.

Admissibilité des bénéficiaires

Recommandation

Pour s'assurer que tous les bénéficiaires sont admissibles à l'aide financière du programme Ontario au travail et qu'ils reçoivent le juste montant d'aide, le ministère doit renforcer auprès des gestionnaires de services le respect des exigences relatives à l'obtention, à la documentation et à l'évaluation correcte des renseignements exigés des bénéficiaires.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il s'employait, avec les gestionnaires de services du programme Ontario au travail, à examiner et à préciser davantage les exigences relatives à l'obtention, à la documentation et à l'évaluation correcte des renseignements exigés des bénéficiaires.

Le ministère nous a également avisés qu'il a élaboré un processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux pour garantir que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière et que celle-ci est du juste montant. Le processus d'examen de la conformité est fondé sur un cycle de deux ans. La première année, un examen de la conformité et des demandes de subventions, fondé sur un échantillon statistique de dossiers, est prévu. Les points litigieux révélés par cet examen seront consignés dans un rapport transmis aux gestionnaires de services municipaux du programme Ontario au travail et un plan d'action sera établi. Les gestionnaires de services municipaux feront alors part au ministère des mesures correctives prises à ce sujet. La deuxième année du cycle, le ministère effectuera un suivi des recommandations formulées, le cas échéant, à la suite de l'examen de la conformité et des demandes de subventions pour s'assurer que les plans d'action convenus ont bel et bien été mis en œuvre et qu'ils ont réglé les points litigieux.

Améliorations du processus d'évaluation de l'admissibilité

SIGNALEMENT DES CAS À RISQUE ÉLEVÉ AUX FINS D'EXAMEN DE L'ADMISSIBILITÉ

Recommandation

Afin d'améliorer l'identification et le classement des cas à risque élevé qu'il faut soumettre à un examen et d'effectuer ces examens par ordre de priorité, le ministère doit :

- *envisager de préciser les critères servant à identifier et à classer les cas qu'il faut soumettre à un examen;*
- *veiller à ce que les gestionnaires de services établissent l'ordre de priorité des examens d'après le niveau de risque évalué.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a révisé et précisé ses critères d'évaluation du risque. De plus, en décembre 2003, il a rappelé aux gestionnaires de services du programme Ontario au travail que les examens des dossiers doivent être effectués selon un ordre de priorité fondé sur le niveau de risque évalué.

CONFIRMATION PAR DES TIERS DES RENSEIGNEMENTS FOURNIS PAR LES BÉNÉFICIAIRES

Recommandation

Pour lui permettre de s'assurer que les renseignements fournis par les bénéficiaires du programme Ontario au travail sont complets et exacts et pour prévenir et repérer les erreurs ou omissions découlant d'une évaluation inadéquate de l'admissibilité, le ministère doit :

- *évaluer la pertinence de rendre également obligatoires au moment de l'évaluation initiale de l'admissibilité toutes les confirmations de renseignements auprès de tiers qui sont obligatoires au moment des réévaluations de l'admissibilité;*
- *renforcer auprès des gestionnaires de services l'obligation d'effectuer toutes les confirmations obligatoires de renseignements auprès de tiers comme exigé.*

État actuel

Après avoir évalué la pertinence d'élargir les confirmations de renseignements auprès de tiers à l'étape de l'évaluation initiale de l'admissibilité, le ministère a décidé de ne pas modifier ses exigences de confirmation à l'étape de l'évaluation initiale de l'admissibilité ni au moment des réévaluations. Son processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux est toutefois censé renforcer auprès des gestionnaires de services l'obligation d'effectuer toutes les confirmations obligatoires de renseignements auprès de tiers comme exigé.

Déclaration d'autres revenus par les bénéficiaires

Recommandation

Pour garantir que l'aide financière accordée par le programme Ontario au travail soit du juste montant, le ministère doit renforcer auprès des gestionnaires de services l'exigence de déduire correctement des prestations mensuelles tout autre revenu déclaré un mois donné.

Le ministère doit également préciser si les bénéficiaires qui n'ont aucun revenu à déclarer au cours d'un mois donné doivent soumettre ou non une déclaration de revenus mensuelle.

État actuel

En février 2004, le ministère a émis une directive qui renforce l'exigence de déduire correctement des prestations mensuelles tout autre revenu déclaré un mois donné. Cette directive donne également à tous les gestionnaires de services du programme

Ontario au travail la possibilité d'instaurer un processus de dispense de déclaration de revenus qui ferait en sorte que les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui n'ont aucun revenu ou dont le revenu est stable n'aient pas à soumettre de déclaration de revenus mensuelle.

Le processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux du ministère est également censé renforcer l'exigence de déduire correctement des prestations mensuelles tous les revenus et gains, le cas échéant.

Aide au démarrage dans la collectivité et dans un emploi

Recommandation

Pour garantir le caractère raisonnable de l'aide au démarrage dans la collectivité ou dans un emploi octroyée dans le cadre du programme Ontario au travail, le ministère doit :

- *renforcer auprès des gestionnaires de services l'exigence d'octroyer une aide au démarrage dans la collectivité ou dans un emploi uniquement dans les circonstances admissibles et sans dépasser les montants maximums établis, et de documenter l'aide fournie;*
- *exiger que les gestionnaires de services obtiennent une liste des articles à rembourser, évaluent le bien-fondé des montants demandés et obtiennent des reçus à l'appui de tous les frais réels engagés.*

État actuel

Nous croyons comprendre que le ministère n'a pas renforcé auprès des gestionnaires de services l'exigence d'octroyer une aide au démarrage dans la collectivité ou dans un emploi uniquement dans les circonstances admissibles et sans dépasser les montants maximums établis, et de documenter l'aide fournie. Toutefois, selon le ministère, son processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux est censé renforcer auprès des gestionnaires de services les exigences susmentionnées.

Obtention des pensions alimentaires pour le conjoint ou les enfants

Recommandation

Pour faire en sorte que les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui sont susceptibles d'avoir droit à une pension alimentaire pour le conjoint ou les enfants cherchent activement à obtenir cette pension, le ministère doit veiller à ce que les gestionnaires de services :

- *s'assurent et soient en mesure de démontrer que tous les bénéficiaires ayant droit à une pension alimentaire ont fait des efforts raisonnables pour l'obtenir;*

- *documentent de façon adéquate les renseignements reçus, évalués et vérifiés lorsqu'ils accordent une dispense de l'obligation de chercher à obtenir une pension alimentaire et documentent la réévaluation de cette décision au moment de l'expiration de la dispense.*

État actuel

En novembre 2003, le ministère a publié une politique révisée visant à dispenser les bénéficiaires du programme Ontario au travail de l'obligation de chercher à obtenir une pension alimentaire. La nouvelle politique exige de consigner correctement par écrit les efforts déployés pour obtenir une pension alimentaire ou, à l'inverse, le motif de l'octroi ou de la prolongation d'une telle dispense. Nous avons été également informés que les agents d'aide au recouvrement reçoivent une formation spécialisée tous les ans, laquelle porte notamment sur les meilleures pratiques, y compris les exigences en matière de documentation.

Trop-payés aux bénéficiaires

Recommandation

Afin d'optimiser le recouvrement des trop-payés versés aux bénéficiaires inactifs du programme Ontario au travail, le ministère doit :

- *s'assurer que son système d'information indique correctement les soldes de trop-payés, permet de déterminer rapidement les raisons des trop-payés et facilite la perception;*
- *veiller à ce que les gestionnaires de services s'occupent activement de recouvrer les trop-payés versés aux clients inactifs lorsque cela s'impose;*
- *envisager d'élaborer une politique de radiation des créances irrécouvrables de façon qu'il soit possible de repérer et de radier ces créances en temps opportun.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a créé en décembre 2003 un groupe de travail sur les trop-payés chargé d'examiner, d'analyser et de confirmer les données sur les trop-payés contenues dans le système d'information. Au nombre des principaux objectifs du groupe de travail, on note : établir de quelle façon les trop-payés sont créés et gérés tant dans le programme Ontario au travail que dans le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, déterminer les principaux secteurs où le système d'information calcule les trop-payés et définir les écarts et proposer des solutions pour la procédure administrative et la technologie. Cet examen était en cours au moment de notre suivi.

Le ministère nous a également informés qu'il examinait le mode de recouvrement des trop-payés afin d'accroître l'efficacité du recouvrement des créances, d'atténuer l'impact de la charge de travail dans les bureaux locaux et de répondre à nos

préoccupations concernant le recouvrement des trop-payés versés aux clients inactifs. Cet examen est censé être terminé en octobre 2004.

Le ministère nous a en outre avisés qu'il a rédigé une politique préliminaire de radiation des trop-payés irrécouvrables et qu'il consulte le Bureau du contrôleur provincial pour s'assurer que sa politique de radiation correspond aux politiques provinciales de radiation des créances irrécouvrables.

Demandes de subventions des gestionnaires de services au titre des coûts de l'aide financière

Recommandation

Pour permettre aux gestionnaires de services de soumettre au ministère des demandes de subventions mensuelles concernant sa part des prestations réelles du programme Ontario au travail, le ministère doit s'assurer que le nouveau système d'information produit des rapports de dépenses exacts et fiables pour le programme.

État actuel

Le ministère n'a pas encore modifié le système, mais il a fourni aux gestionnaires de services des outils supplémentaires pour les aider à produire des rapports de dépenses plus exacts.

Ententes de participation

Recommandation

Pour faire en sorte que le programme Ontario au travail réponde à son objectif d'aider les bénéficiaires à trouver des emplois rémunérés et à les conserver, le ministère doit veiller à ce que les gestionnaires de services :

- *obtiennent et évaluent les renseignements nécessaires au sujet des études et de l'expérience de travail de chaque bénéficiaire pour définir les activités d'aide à l'emploi les plus pertinentes pour chacun;*
- *tiennent à jour les ententes de participation de manière qu'elles reflètent correctement les activités d'aide à l'emploi auxquelles participent les bénéficiaires et leurs besoins d'aide à l'emploi actuels.*

État actuel

Le ministère offre au personnel du programme Ontario au travail un programme de formation avancé sur la gestion de cas et le perfectionnement qui s'étend de septembre 2003 à décembre 2004. Ce programme vise à renforcer les compétences des travailleurs sociaux et à améliorer la qualité et la pertinence des ententes de participation qu'ils élaborent.

Le ministère nous a également informés que son processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux est censé renforcer l'exigence de maintenir une entente de participation complète et à jour dans les dossiers et de s'assurer que l'entente prévoit des activités qui conviennent aux compétences et aux besoins des bénéficiaires conformément à ce qui est consigné dans leur dossier.

Surveillance des gestionnaires de services par le ministère

Recommandation

Pour s'assurer que les demandes de subventions des gestionnaires de services sont complètes, exactes et fondées sur les montants réels versés aux bénéficiaires, le ministère doit veiller à ce que :

- *les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes relevées dans les examens de la conformité soient appliquées;*
- *les examens des demandes de subventions aient lieu tous les ans comme exigé;*
- *l'étendue du travail effectué dans le cadre de l'examen des demandes de subventions permette d'établir que la demande est complète et exacte.*

État actuel

Au printemps 2003, les employés concernés du ministère ont reçu une formation sur la manière d'instaurer le processus d'examen de la conformité et de gestion du rendement plus rigoureux. D'après le ministère, ce nouveau processus comprend des mécanismes supplémentaires visant à garantir que des mesures correctives sont prises pour remédier aux lacunes relevées et impose des exigences relativement au délai et à l'étendue des examens des demandes de subventions.

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME ONTARIO AU TRAVAIL

Recommandation

Pour déterminer dans quelle mesure le programme Ontario au travail contribue à l'autonomie des bénéficiaires du programme, le ministère doit :

- *recueillir l'information de gestion nécessaire pour évaluer l'efficacité du programme et apporter les mesures correctives qui s'imposent au besoin;*
- *trouver des façons d'améliorer l'utilité des codes de cessation et s'assurer que les gestionnaires de services comprennent dans quelles circonstances il faut utiliser chaque code de manière à les utiliser de façon cohérente.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il recueille maintenant l'information de gestion nécessaire pour évaluer certains aspects de l'efficacité du programme. Nous croyons également comprendre que le ministère a intégré au processus de planification des services des objectifs de rendement reliés à des codes de cessation précis. De plus, le modèle de prestation des services comprend maintenant un outil d'aide en ligne qui fournit aux travailleurs sociaux les définitions des codes de cessation pour assurer une utilisation uniforme et appropriée des codes.

AUTRE QUESTION

Frais d'administration du programme Ontario au travail

Recommandation

Pour faire en sorte que le financement des frais d'administration du programme Ontario au travail soit raisonnable et équitable entre les gestionnaires de services, le ministère doit tenir compte de l'information sur les volumes de cas dans ses décisions de financement.

État actuel

Cette recommandation a été mise en oeuvre. Nous croyons comprendre que les négociations budgétaires pour l'exercice 2004-2005 tiendront compte de l'information sur le volume de cas dans les décisions de financement.

MINISTÈRE DES FINANCES

4.02–Imposition des corporations

(Suivi de la section 3.02 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Toutes les corporations qui possèdent un établissement permanent en Ontario ou qui ont tiré un revenu de la location ou de la vente de biens immeubles dont elles étaient propriétaires en Ontario sont assujetties en général à la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario). Pour l'exercice 2003-2004, la province a comptabilisé un montant d'environ 7,3 milliards de dollars au titre des impôts sur les corporations (6,6 milliards de dollars pour l'exercice 2001-2002). En 2001-2002, la Direction de l'imposition des compagnies comptait quelque 770 employés (y compris le personnel des bureaux fiscaux régionaux) et ses dépenses atteignaient environ 45 millions de dollars, dont 90 % étaient consacrés aux salaires et avantages sociaux.

En 2002, dans le cas des corporations qui ne se conformaient pas volontairement aux dispositions de la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario), nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère n'avait ni politiques ni procédures permettant de garantir que le juste montant d'impôt des corporations était déclaré et versé par les contribuables conformément aux exigences de la loi. Nous avons également indiqué que l'écart fiscal relatif à l'impôt provincial des corporations – c'est-à-dire la différence entre le montant d'impôt provincial des corporations qui est réellement perçu et celui qui devrait être perçu – pourrait fort bien être important. À cet égard, nous avons constaté que le ministère n'avait pas évalué l'effet de l'écart fiscal global sur les recettes fiscales provinciales provenant des corporations, ni les efforts de perception déployés.

Nous avons remarqué une augmentation de l'étendue de la non-conformité des corporations; sur les 763 000 corporations pour lesquelles figurait un compte actif dans le rôle d'imposition du ministère, 355 000, soit une sur deux, avaient omis de produire les déclarations exigées. En 1996, lors de notre dernière vérification, cette proportion était d'environ une sur cinq.

Nous avons aussi remarqué que le ministère n'effectuait pas de rapprochement régulier des corporations actives inscrites dans la base de données du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) et de celles qui figurent dans le rôle d'imposition des corporations pour s'assurer que toutes les corporations inscrites auprès du MSCE et qui sont tenues de produire une déclaration d'impôt continuent de figurer dans le rôle d'imposition.

En ce qui a trait à la vérification des déclarations d'impôt des corporations, nous avons constaté que le nombre de vérifications internes pour les corporations ayant un revenu brut annuel de 500 000 $ et plus correspondait à environ la moitié du nombre prévu. Par ailleurs, il y avait eu très peu de vérifications externes ou internes pour les corporations ayant un revenu brut inférieur à 500 000 $, lesquelles représentent environ 87 % des corporations qui figurent dans le rôle d'imposition. Même si le ministère a délibérément choisi de s'en remettre à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (dont l'appellation officielle est maintenant Agence du revenu du Canada) pour la vérification des corporations plus petites, nous avons remarqué qu'il n'avait pas obtenu les renseignements nécessaires pour déterminer si ce choix était justifié.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au ministère et celui-ci s'est engagé à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements obtenus du ministère des Finances, des progrès notables ont été réalisés en ce qui concerne un grand nombre des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2002*. Nous présentons ci-dessous l'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations.

PRODUCTION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Recommandation

Afin de s'assurer de recevoir et de traiter toutes les déclarations d'impôt des corporations et de percevoir le juste montant d'impôt, le ministère doit :

- *effectuer à intervalles réguliers le rapprochement des corporations inscrites dans la base de données du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et de celles énumérées dans sa propre base de données sur l'imposition des corporations et faire rapidement enquête sur les différences et les résoudre;*
- *recourir davantage aux outils dont il dispose pour imposer la conformité aux corporations en défaut;*
- *évaluer la pertinence de mettre à contribution des ressources et des procédures supplémentaires pour effectuer le suivi de toutes les déclarations en retard et garantir leur production.*

État actuel

Le ministère des Finances et le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) ont maintenant signé un protocole d'entente qui exige officiellement que les données contenues dans les deux bases de données concernées

fassent l'objet d'une synchronisation tous les six mois. D'après le ministère des Finances, toute différence constatée dans le cadre des synchronisations fait l'objet d'une enquête. De plus, le ministère nous a informés qu'il met maintenant continuellement à jour le rôle d'imposition des corporations à l'aide des mises à jour électroniques hebdomadaires transmises par le MSCE.

En ce qui a trait à l'imposition de la conformité et au suivi des déclarations en retard, le ministère nous a informés qu'il a fait parvenir en avril 2003 aux 340 000 corporations concernées des avis de suivi réclamant le dépôt des déclarations d'impôt en retard ou des dispenses de produire. Un deuxième avis a été envoyé en novembre 2003 aux 240 000 corporations qui n'ont pas donné suite au premier avis; environ 150 000 d'entre elles n'ont pas répondu à ce deuxième avis. Au moment de notre suivi, ces dernières faisaient l'objet de mesures d'application progressives comprenant des appels téléphoniques, des avis de cotisation arbitraire, des poursuites intentées contre les administrateurs en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et l'annulation de la charte. Le Budget de l'Ontario de 2003 prévoyait des ressources pour exécuter ces activités et éliminer l'arriéré au cours des cinq prochaines années.

De plus, en février 2004, le ministère a instauré un programme de suivi permanent pour contribuer à assurer le maintien à jour de la production des déclarations d'impôt des corporations.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Recommandation

Pour que le traitement des déclarations soit effectué dans les délais prévus et que le juste montant d'impôt soit perçu ou remboursé en temps voulu, le ministère doit effectuer en temps opportun le suivi des renseignements manquants et, au besoin, la vérification des renseignements fournis.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a mis sur pied un processus automatisé pour traiter les cas dans lesquels les corporations produisent la déclaration de l'année en cours sans avoir produit de déclaration précédente (l'omission de produire une déclaration précédente et la soumission d'une déclaration incomplète sont les deux cas dans lesquels on ne peut pas traiter les déclarations d'impôt). Le Système intégré d'administration des taxes et des impôts (SIATI) produit automatiquement un premier avis de déclaration en retard qui exige le dépôt de la déclaration. Une note systématiquement créée produit alors une piste de vérification. Environ deux mois après l'envoi du premier avis, le SIATI indique toute période d'imposition pour laquelle il n'y a toujours aucune déclaration. Un deuxième avis est alors envoyé à la corporation concernée l'informant qu'à défaut de recevoir la ou les déclarations en retard dans un délai de 30 jours, le ministre peut émettre un avis de cotisation

arbitraire. Le SIATI repère les corporations qui n'ont pas donné suite aux premier et deuxième avis et transmet leur compte aux fins de l'établissement éventuel d'un avis de cotisation arbitraire.

Le nombre de déclarations qui ne peuvent être traitées à cause de l'absence de déclarations précédentes a été réduit de 19 448 à 2 988 entre décembre 2002 et juin 2004. Le ministère a également amélioré la rapidité du suivi effectué dans le cas des renseignements manquants en faisant parvenir plus rapidement un avis énumérant les renseignements à fournir pour qu'il puisse traiter la déclaration. Le ministère fait en effet parvenir dans un délai de 60 jours les demandes d'information aux corporations concernées.

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION DU MINISTÈRE RELATIVES AUX CONTRIBUABLES

Étendue de la vérification

Recommandation

Afin d'atteindre ses objectifs, à savoir obtenir l'assurance que les corporations choisies aux fins de vérification déclarent et versent le juste montant d'impôt et favoriser la conformité volontaire à grande échelle à la Loi sur l'imposition des corporations *(Ontario), le ministère doit :*

- *effectuer le nombre de vérifications internes discrétionnaires prévu pour les corporations dont le revenu brut annuel se situe entre 500 000 $ et 7 millions de dollars;*
- *examiner la pertinence de vérifier, d'après les risques évalués, un plus grand nombre de corporations dont le revenu brut annuel est inférieur à 500 000 $.*

En outre, si le ministère continue de s'en remettre aux vérifications effectuées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), il doit obtenir des renseignements précis sur le programme de vérification des petites entreprises de l'ADRC et l'examiner pour déterminer s'il répond à ses attentes, et s'il est justifié de s'en remettre aux vérifications de l'ADRC.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a repris l'exécution des vérifications internes discrétionnaires le 1er octobre 2003 et qu'il a dépassé son objectif en matière d'étendue de vérification pour la seconde moitié de l'exercice 2003-2004. Le ministère est conscient de l'importance des vérifications internes discrétionnaires et a indiqué qu'il était déterminé à atteindre les objectifs futurs prévus.

Le ministère nous a également informés qu'il était arrivé à la conclusion qu'il était justifié de s'en remettre dans une certaine mesure à l'Agence du revenu du Canada

(ARC) (anciennement l'Agence des douanes et du revenu du Canada) pour ce qui est de la vérification des petites entreprises. De plus, au moment de notre suivi, le ministère formulait sa propre stratégie de vérification des petites entreprises en complément de celle de l'ARC.

Par ailleurs, le ministère a créé un nouveau groupe de vérification externe en 2003 qui est chargé d'effectuer en permanence des vérifications des dispenses de produire, des crédits d'impôt et des petites corporations. Cette unité était dotée de tout le personnel nécessaire au milieu de 2004.

Vérifications discrétionnaires externes et internes Sélection aux fins de vérification

Recommandation

Pour faire en sorte que sa fonction de vérification réponde de façon efficiente et efficace à ses objectifs en matière de conformité et de perception des impôts, le ministère doit s'assurer :

- *que son processus de sélection aux fins de vérification évalue le risque de non-conformité importante de toutes les corporations et permet de choisir celles qui présentent le plus grand risque;*
- *de surveiller l'éventail de corporations choisies aux fins de vérification pour que cet éventail soit suffisamment large du point de vue des secteurs et de l'emplacement géographique afin de favoriser la conformité volontaire à grande échelle.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'un groupe de travail composé de chefs de vérification avait été formé pour examiner différents outils de gestion du risque afin d'améliorer le processus de sélection aux fins de vérification. Dans son rapport, le groupe de travail traitait des principaux risques associés à la vérification de la conformité à la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario) et formulait des recommandations pour améliorer les outils de sélection aux fins de vérification. Le ministère nous a avisés qu'il a approuvé la mise en œuvre des recommandations et qu'elles seront adoptées de façon progressive.

Il nous a en outre informés que, conformément à une approche axée sur le risque, un plus large éventail de corporations est maintenant sélectionné aux fins de vérification. Le ministère a également créé une nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications qui est chargée de planifier, de fixer et de surveiller les objectifs relatifs à l'étendue des vérifications.

Vérifications discrétionnaires externes et internes
Exécution des vérifications

Recommandation

Pour garantir que tous les travaux de vérification nécessaires sont effectués de façon satisfaisante et permettent d'établir clairement si le juste montant d'impôt a été déclaré, le ministère doit s'assurer :

- *que les vérificateurs repèrent et évaluent tous les risques de non-conformité possibles de la corporation choisie aux fins de vérification et établissent l'ordre de priorité de tous les travaux de vérification à effectuer;*
- *dans les cas où il s'en remet aux travaux de vérification effectués par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), d'obtenir tous les renseignements nécessaires sur les activités de vérification de l'ADRC pour obtenir l'assurance qu'il est justifié de s'en remettre à l'ADRC;*
- *que les vérificateurs utilisent des programmes de vérification détaillés qui indiquent clairement la nature et l'étendue des travaux de vérification prévus et réellement effectués;*
- *que les chefs de vérification documentent comme il se doit leur participation à la planification d'une vérification ainsi que leur révision et leur approbation des travaux effectués.*

État actuel

En plus d'être chargée de la planification, de la fixation et de la surveillance des objectifs relatifs à l'étendue des vérifications, de la mise à jour des manuels de vérification et de l'établissement des normes concernant la documentation des dossiers de vérification, la nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications du ministère élaborera des programmes de vérification et fournira une formation technique à tous les vérificateurs de l'imposition des corporations, y compris ceux qui travaillent dans les bureaux fiscaux régionaux.

Le ministère nous a informés que dans les cas où il s'en remet aux travaux de vérification effectués par l'Agence du revenu du Canada (ARC, anciennement l'Agence des douanes et du revenu du Canada) pour un dossier donné, les vérificateurs du ministère passent maintenant en revue les documents de travail de l'ARC. Ils consignent ensuite par écrit les constatations pertinentes dans leurs propres documents de travail pour étayer les conclusions de leur vérification et justifier tout avis de cotisation d'impôt de l'Ontario correspondant. Le ministère nous a également informés qu'il a consulté l'ARC au sujet de son processus d'autorité compétente pour traiter les prix de transfert et les opérations entre apparentés des corporations ontariennes et il continue de collaborer avec l'ARC à ce sujet.

La nouvelle unité de contrôle et d'analyse des vérifications a également élaboré et instauré une nouvelle liste de contrôle des vérifications au printemps 2003 que les chefs de vérification doivent maintenant remplir pour chaque dossier de vérification à l'appui de leur examen du dossier. Le fait de remplir la liste de contrôle garantira :

- que les normes de vérification sont respectées;
- qu'il est consigné par écrit que la vérification couvre les domaines prévus et traite tous les aspects à risque élevé.

De plus, les vérificateurs sont maintenant tenus de créer un plan de vérification et celui-ci doit être passé en revue par leur supérieur.

Nous avons été également informés que la Direction de l'imposition des compagnies a tenu un certain nombre d'ateliers sur l'amélioration des documents de vérification. Un sous-comité composé de chefs de vérification issus de tous les bureaux de vérification examinera les normes actuelles en matière de documents de travail et rédigera des normes améliorées qui seront mises en œuvre dans tous les bureaux de vérification de l'imposition des corporations.

Vérifications internes nominales

Recommandation

Pour que les avis provinciaux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations découlant des avis fédéraux soient émis en temps voulu et ne soient pas frappés de prescription, le ministère doit s'assurer d'examiner rapidement tous les avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations et d'effectuer toutes les vérifications nécessaires en temps voulu pour déterminer si les corporations concernées sont redevables d'impôt provincial.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a étoffé le personnel affecté aux vérifications internes pour remédier à l'arriéré des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation. Nous avons été également avisés qu'un système d'approbation à deux niveaux des vérifications internes nominales a été instauré en novembre 2002 pour accroître l'efficacité de l'examen des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation des corporations ainsi que des autres déclarations soumises à une vérification. Le ministère nous a informés que ces mesures avaient permis de réduire de 47 % entre mai 2002 et janvier 2004 l'arriéré des avis fédéraux de cotisation et de nouvelle cotisation et d'accélérer l'exécution des vérifications nécessaires.

BESOINS DE FORMATION

Recommandation

Pour permettre aux vérificateurs affectés aux vérifications externes et internes de régler les questions d'imposition des corporations de manière efficace et cohérente et améliorer ainsi la perception des impôts, le ministère doit :

- *veiller à offrir aux vérificateurs affectés aux vérifications externes et internes une formation adéquate qui traite tant des questions techniques complexes que des aspects à risque élevé propres à un secteur;*
- *envisager de financer, sur une base individuelle, les initiatives en matière de formation qui étofferaient les connaissances des vérificateurs concernés.*

État actuel

En 2003, le ministère s'est engagé à fournir cinq jours de formation technique formelle par année au personnel de vérification de l'imposition des corporations. Nous avons été informés que le personnel nouveau et actuel affecté aux vérifications internes avait reçu sept jours et demi de formation au cours de l'exercice 2003-2004, le nouveau personnel affecté aux vérifications externes, dix jours et le personnel en place affecté aux vérifications externes, cinq jours et demi. Selon le ministère, l'unité de formation technique créée en 2002 continue d'améliorer, d'élaborer et de fournir le matériel de formation technique défini dans les plans de formation propre à l'emploi élaborés pour le personnel de vérification de l'imposition des corporations. L'unité assure également la mise à jour du matériel de formation technique pour les vérifications spécialisées dans le secteur des compagnies d'assurance, des institutions financières et des sociétés pétrolières, gazières et minières. Le ministère nous a informés que l'unité, dont le financement et la dotation n'étaient que temporaires au départ, jouit maintenant d'un financement permanent.

SOUTIEN CONSULTATIF FISCAL

Recommandation

Afin d'offrir un bon service aux contribuables et d'utiliser de façon efficace les ressources de vérification, l'unité de consultation fiscale de la Direction de l'imposition des compagnies du ministère doit :

- *établir un délai normalisé pour répondre aux demandes officielles de services consultatifs fiscaux;*
- *répondre à toutes les demandes d'interprétation officielles émanant des bureaux fiscaux régionaux dans le délai normalisé établi;*
- *résumer et, s'il y a lieu, communiquer toutes les décisions d'appel en matière fiscale à toutes les parties intéressées, de façon appropriée et en temps voulu.*

État actuel

Le ministère a confirmé qu'un délai de réponse de 90 jours pour donner suite aux demandes des contribuables en matière d'interprétations et de décisions législatives – délai qu'il jugeait raisonnable dans notre vérification de 2002 – est un objectif réalisable dans la majorité des cas. Il a toutefois laissé entendre que la complexité de certaines demandes fait qu'il est impossible d'y répondre dans ce délai.

Afin d'améliorer les délais de réponse, tous les postes qui étaient vacants à l'unité de consultation fiscale avaient été comblés à la fin de 2003. De plus, selon le ministère, les gestionnaires passent maintenant en revue la quantité de demandes reçues et effectuent un suivi auprès du personnel sur une base mensuelle pour établir l'ordre de priorité des demandes et résoudre celles qui attendent depuis un moment anormalement long. Le ministère a également indiqué que l'unité, depuis août 2003, résume les décisions d'appel importantes en matière fiscale et élabore un processus de communication des décisions à toutes les parties intéressées.

ÉCART FISCAL

Recommandation

Pour favoriser la réalisation de son objectif, qui est de favoriser le niveau de conformité volontaire le plus élevé possible chez les contribuables et de réduire ainsi l'écart fiscal, le ministère doit mener une étude dans les secteurs contribuant à l'écart fiscal et affecter les ressources nécessaires pour minimiser les pertes fiscales.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il a communiqué avec le personnel de l'Internal Revenue Service (IRS) aux États-Unis pour obtenir de l'information sur une nouvelle technologie prometteuse que l'IRS s'emploie à mettre au point.

L'approche récente adoptée par l'IRS pour calculer l'écart fiscal estimatif fait appel aux données sur la conformité et autres données d'un groupe de contribuables vérifiés pour en tirer des modèles de conformité applicables aux déclarants non vérifiés au cours d'une année donnée. Le personnel de l'IRS a fait remarquer que cette approche en est encore au stade de l'élaboration. Il s'agit d'une nouvelle méthode qui fait appel à un grand nombre de données et qui exige des renseignements très détaillés sur les déclarations d'impôt qui ont été vérifiées. Ces données ne sont pas recueillies en Ontario, mais le ministère a laissé entendre qu'il avait l'intention de recueillir de telles données éventuellement s'il disposait de suffisamment de personnel. Une fois qu'il serait en possession d'une telle base de données, il appliquerait l'approche de l'IRS.

Le ministère nous a informés qu'il continuera de surveiller la recherche effectuée à ce sujet et dans d'autres domaines, tout en soulignant que l'estimation de l'écart fiscal est une science intrinsèquement inexacte.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE

4.03–Services communautaires de santé mentale

(Suivi de la section 3.03 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Par l'entremise de sa Division de la santé communautaire, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée verse des paiements de transfert à des organismes communautaires ou des hôpitaux généraux, pour que ceux-ci puissent offrir des programmes de services communautaires de santé mentale et pour aider à couvrir les coûts des honoraires à la séance, des foyers de soins spéciaux et des autres types de logement avec services de soutien à l'intention des personnes atteintes d'une maladie mentale. Au cours de l'exercice 2003-2004, le ministère a affecté quelque 411 millions de dollars sous forme de paiements de transfert (comparativement à 390 millions en 2001-2002) aux services communautaires de santé mentale. Il estimait à 300 000, soit environ 2,5 % de la population ontarienne, le nombre de personnes atteintes d'une maladie mentale grave.

Au cours de notre vérification de 2002, nous étions arrivés à la conclusion qu'un grand nombre des préoccupations fondamentales soulevées dans nos vérifications des 15 dernières années n'avaient pas donné lieu à des mesures correctives exhaustives. En particulier, le ministère n'avait pas assez d'information pour déterminer si les malades mentaux recevaient des soins adéquats et si les fonds qu'il fournissait au titre des services communautaires de santé mentale étaient dépensés avec prudence. Nous avions aussi constaté ce qui suit :

- En règle générale, le ministère n'avait ni normes ni mesures de rendement pour les services communautaires de santé mentale et ne disposait que d'une information limitée pour déterminer si les ressources communautaires étaient utilisées de manière efficiente et efficace.
- Dans de nombreuses régions de la province, il n'y avait pas encore de source d'information détaillée sur les services de santé mentale disponibles ou sur la façon d'y accéder, sans mentionner le peu de coordination entre les organismes fournissant les services.
- Le ministère ne consignait pas le nombre de personnes recevant ou attendant des services communautaires de santé mentale ni les délais d'accès à ces services, ce qui limitait sa capacité à déterminer s'il y avait des ressources appropriées et en quantité suffisante pour répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave.

- Le ministère n'avait pas déterminé le nombre ou le type de places requises pour répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave, ni si les logements existants répondaient aux besoins des personnes logées.

Par ailleurs, le ministère n'avait pas suffisamment considéré le financement des organismes communautaires de santé mentale, fondé sur une évaluation du nombre de patients ayant besoin de services et de la complexité de leurs besoins.

- Dans les sept régions de la province, le financement annuel des services communautaires de santé mentale se situait entre 11 $ et 60 $ par personne. Les fonds affectés étaient basés sur les montants dépensés dans le passé plutôt que sur les besoins relatifs et les coûts de prestation des services dans les différentes régions de la province. Un financement basé sur l'évaluation des besoins aide à s'assurer que les personnes ayant des besoins semblables ont accès à des services semblables où qu'elles vivent dans la province.
- Depuis 1992, il n'y avait eu aucune augmentation du financement de base octroyé aux organismes communautaires de santé mentale pour les programmes offerts à ce moment-là. Un conseil régional de santé avait noté que cette situation obligeait les organismes communautaires de santé mentale « à réduire les services aux personnes atteintes d'une maladie mentale grave afin de ne pas dépasser les budgets de base existants ».

Nous avions conclu que, pour mieux rendre compte au public et à l'Assemblée législative, le ministère devait élaborer des mesures du rendement axées sur les résultats et présenter des rapports périodiques publics sur la capacité des services communautaires de santé mentale à répondre aux besoins des malades mentaux.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations au ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures pour remédier à nos préoccupations.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Selon l'information reçue du ministère de la Santé et des Soins de longue durée entre mars et juin 2004, des progrès limités ont été réalisés dans la mise en œuvre de bon nombre des recommandations figurant dans notre *Rapport annuel 2002*. L'état actuel de nos recommandations est exposé ci-après.

RÉFORME DU SYSTÈME DE SANTÉ MENTALE

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que les réformes nécessaires, y compris les meilleures pratiques identifiées dans les études, sont mises en oeuvre le plus tôt possible afin de répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave.

État actuel

Au moment de notre suivi, le ministère a indiqué qu'il continuait d'analyser les neuf rapports des groupes d'étude sur la mise en œuvre de la réforme des services de santé mentale et le rapport final du Forum provincial des présidents des groupes d'étude sur la mise en œuvre de la réforme des services de santé mentale, qui étaient tous terminés en janvier 2003. Il a ajouté que des options et stratégies de réforme étaient à l'étude.

RESPONSABILISATION

Recommandation

Pour que les prestataires des services de santé mentale communautaires soient davantage tenus responsables des services offerts et d'une gestion prudente des sommes reçues, le ministère doit tenir compte de tous les éléments fondamentaux de la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur la responsabilisation en matière de paiements de transfert, y compris les ententes signées qui obligent les bénéficiaires à produire des résultats mesurables spécifiques.

Recommandation

Pour aider à assurer l'amélioration continue des services communautaires de santé mentale, le ministère doit :

- *établir et appliquer des indicateurs de rendement objectifs qui permettent de déterminer dans quelle mesure les organismes réussissent à répondre aux besoins des personnes atteintes d'une maladie mentale grave;*
- *diffuser des rapports périodiques sur le rendement et sur l'impact de la réforme des services de santé mentale;*
- *prendre des mesures correctives au besoin.*

Recommandation

Afin de s'assurer que ses ressources sont utilisées de façon efficiente et produisent les résultats voulus, le ministère doit :

- *recueillir des informations suffisantes pour pouvoir prendre des décisions en matière de planification et de financement;*
- *obliger les organismes à rendre compte du nombre de personnes atteintes de troubles mentaux graves qui reçoivent leurs services.*

Pour s'assurer que les organismes de santé mentale communautaires offrent des programmes de qualité, le ministère doit :

- *établir des normes au regard desquelles les programmes peuvent être évalués;*
- *prévoir des examens axés sur les organismes considérés comme présentant un risque élevé.*

État actuel

Le Cadre de travail sur la responsabilisation en santé mentale, qui comprend des indicateurs de rendement, a été diffusé au printemps 2003, et des normes de service étaient en voie d'élaboration au moment de notre suivi. En outre, un guide de fonctionnement à l'intention des organismes financés par paiements de transfert a été distribué en février 2004, et des ententes ont été signées avec la plupart des bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Système d'information de gestion et le Fichier de données communes sur la santé mentale, qui englobent des mesures de rendement ainsi que des exigences en matière de collecte et de communication des données, ont fait l'objet d'un projet pilote. Au moment de notre suivi, le projet était à l'étude et les résultats devaient être communiqués au milieu de l'été 2004. On attendait toutefois que des fonds soient disponibles pour procéder à la pleine mise en œuvre du système. Nous avons été informés que les rapports publics commenceraient en 2004-2005. Or, pour que l'on puisse disposer de l'information nécessaire à l'établissement de rapports publics périodiques sur le rendement, il faudrait que le Système d'information de gestion et le Fichier de données communes soient pleinement mis en œuvre.

Le Fichier de données communes sur la santé mentale a également pour objet de recueillir des renseignements sur les services fournis par les organismes communautaires de santé mentale aux personnes souffrant de troubles mentaux graves. Ces renseignements pourraient aider à améliorer la planification et l'évaluation des programmes de santé mentale.

En ce qui concerne les examens des organismes, le ministère nous a informés qu'aucun critère spécifique n'avait été établi pour déterminer les organismes à examiner. Il a toutefois ajouté qu'il s'efforçait de détecter les organismes posant des problèmes et que quatre d'entre eux faisaient l'objet d'un examen.

ACCÈS AUX SERVICES COMMUNAUTAIRES DE SANTÉ MENTALE

Recommandation

Pour assurer un accès opportun et équitable aux services, le ministère doit :

- *examiner la possibilité de coordonner davantage l'accès aux services, notamment en établissant des critères d'admission et d'évaluation communs;*
- *obtenir et analyser les listes et les périodes d'attente globales afin d'aider à déterminer les types de services requis;*
- *s'assurer que le public peut facilement obtenir les renseignements voulus sur les services de santé mentale communautaires et sur la façon d'y accéder.*

État actuel

Selon le ministère, au moment de notre suivi, des critères d'admission communs avaient été établis pour les services de santé mentale fournis aux enfants mais non pour les services aux adultes. En outre, des plans détaillés avaient été élaborés à l'appui d'un registre provincial des services de santé mentale afin d'en améliorer l'accès. Ce registre fournirait au public ontarien des informations à jour sur la capacité des organismes et la disponibilité des services. Or, la mise en œuvre du registre était en attente de financement.

Le ministère nous a informés que le Système d'information de gestion et le Fichier de données communes sur la santé mentale contenaient des statistiques sur les listes d'attente; toutefois, la pleine mise en œuvre des initiatives étant en attente de financement, les données globales sur les listes d'attente n'étaient pas disponibles au moment de notre suivi.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Recommandation

Pour mieux appuyer la prestation et la coordination des services communautaires de santé mentale, le ministère doit concevoir, mettre en oeuvre et utiliser de façon appropriée un système d'information sur la santé mentale qui saisit les données pertinentes sur les services et les clients.

État actuel

Outre le projet pilote susmentionné lié au Système d'information de gestion et au Fichier de données communes sur la santé mentale, on avait proposé un « système de liens entre les clients », qui fournirait un inventaire à jour des services de santé mentale ainsi que des renseignements détaillés sur chaque client pour permettre aux organismes responsables de renvoyer les clients aux services appropriés. Le ministère nous a toutefois informés qu'il n'irait pas plus loin avant d'avoir fait une étude approfondie de l'impact du projet sur la vie privée. Au moment de notre suivi, le ministère n'avait pas établi de délai pour la réalisation de cette étude.

LOGEMENT

Recommandation

Pour aider à régler un problème de longue date en fournissant des logements abordables répondant aux besoins des personnes atteintes de troubles mentaux graves, le ministère doit :

- *évaluer le nombre et le type de logements requis dans différentes régions de la province et déterminer si les logements financés par le ministère répondent aux besoins des personnes déjà logées;*
- *prendre des mesures appropriées pour répondre aux besoins cernés.*

Recommandation

Pour s'assurer que l'Initiative d'aide aux sans-abri atteints de troubles mentaux répond aux objectifs en fournissant des logements avec services de soutien aux personnes atteintes de troubles mentaux graves, le ministère doit :

- *établir une procédure formelle de collecte des données sur l'occupation des logements achetés avec l'aide du ministère;*
- *conclure des ententes de responsabilisation avec tous les organismes;*
- *financer uniquement les immeubles qui peuvent servir à loger les personnes atteintes de troubles mentaux graves et à leur offrir des services de soutien.*

Recommandation

Pour aider à s'assurer que les logements avec services de soutien sont réservés aux personnes ayant une maladie mentale grave et à évaluer les logements additionnels nécessaires, le ministère doit :

- *déterminer dans quelle mesure les logements existants répondent aux besoins des personnes souffrant d'une maladie mentale grave;*
- *s'assurer que la priorité est accordée à ces personnes.*

Recommandation

Pour faire en sorte que les soins prodigués aux pensionnaires dans les foyers de soins spéciaux soient appropriés et de qualité égale dans toute la province, le ministère doit s'assurer :

- *que les foyers sont inspectés, que des mesures de suivi sont prises et que les irrégularités sont rectifiées en temps opportun;*
- *que le permis n'est renouvelé qu'en cas de conformité aux normes minimales de soins.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le ministère a indiqué que son personnel était en train d'examiner les besoins en logement cernés pour toutes les régions de la province dans les rapports présentés par les groupes d'étude sur la mise en œuvre de la réforme des services de santé mentale. Des stratégies de mise en œuvre et de soutien au logement étaient à l'étude.

La phase II de l'Initiative d'aide aux sans-abri atteints de troubles mentaux, annoncée en novembre 2000, devait créer, sur une période de deux ans, au moins 2 600 autres logements avec services de soutien partout dans la province pour les personnes atteintes de troubles mentaux graves qui sont sans abri ou qui risquent de le devenir. Le ministère nous a informés que 95 % des logements étaient en place au moment de notre suivi.

Selon le ministère, il n'y avait pas d'information indiquant si tous les immeubles visés par l'Initiative fournissaient des logements et des services de soutien aux personnes souffrant de troubles mentaux graves. Des ententes de responsabilisation ont toutefois été signées avec la plupart des organismes.

La pleine mise en œuvre des mesures de rendement et des exigences en matière de collecte et de communication des données du Système d'information de gestion et du Fichier de données communes sur la santé mentale devrait fournir des renseignements additionnels sur les besoins en logement et les taux d'occupation, notamment dans le cadre de l'Initiative d'aide aux sans-abri atteints de troubles mentaux. Or, comme il est mentionné plus haut, la mise en œuvre est en attente de financement.

Au moment de notre suivi, le ministère a indiqué que tous les foyers de soins spéciaux avaient été inspectés et déclarés conformes. Il a ajouté qu'il s'employait à améliorer la planification et la coordination des inspections et que tous les problèmes de conformité soulevés lors des inspections faisaient l'objet d'un suivi jusqu'à ce qu'ils soient réglés.

Les directives d'exploitation à l'intention des foyers de soins spéciaux, qui définissent des normes de soins, ont été mises à jour au printemps 2004. Bien que ces directives exigent des foyers non conformes qu'ils prennent des mesures correctives, la conformité aux normes de soins n'est pas une condition spécifique du renouvellement du permis.

ÉQUIPES COMMUNAUTAIRES DE TRAITEMENT ACTIF

Recommandation

Pour assurer une utilisation efficiente, efficace et appropriée des équipes communautaires de traitement actif (ECTA), le ministère doit :

- *déterminer le nombre requis d'ECTA et leur distribution dans toute la province;*
- *surveiller les ECTA pour s'assurer qu'elles servent le groupe cible, c'est-à-dire les personnes atteintes de troubles mentaux graves et persistants;*
- *s'assurer que les personnes qui n'ont plus besoin des ECTA peuvent obtenir les services dont elles ont besoin.*

État actuel

Le ministère nous a informés que, selon de récentes études des informations disponibles – comme les rapports des projets d'évaluation communautaires et des groupes d'étude sur la mise en œuvre de la réforme des services de santé mentale ainsi que les opinions d'experts –, la province pourrait utiliser entre 20 et 40 ECTA additionnelles si des fonds étaient disponibles. Ces informations aideraient également

à déterminer la distribution des équipes, la décision finale revenant aux bureaux régionaux du ministère.

Le ministère a déclaré avoir terminé la troisième enquête sur le suivi et les résultats pour toutes les ECTA en décembre 2003. Cette enquête a confirmé que les ECTA respectaient les normes et atteignaient les objectifs. À l'avenir, l'information sur les ECTA sera recueillie une fois que les mesures de rendement et les exigences en matière de collecte et de communication des données du Système d'information de gestion et du Fichier de données communes sur la santé mentale auront été pleinement mises en œuvre.

Au moment de notre suivi, le ministère nous a avisés que la prestation de services aux personnes n'ayant plus besoin des services intensifs fournis par les ECTA n'avait pas posé de problèmes jusqu'ici. En effet, les équipes ontariennes sont relativement nouvelles et cela pourrait prendre quelques années avant que des services réduits ne s'avèrent nécessaires. Lorsque cela se produira, le ministère prévoit de fournir les services nécessaires par l'entremise des services de gestion des cas existants ou améliorés.

FINANCEMENT

Recommandation

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux régions et aux organismes pour les services communautaires de santé mentale sont raisonnables et équitables, le ministère doit mettre au point une formule de financement basée sur une évaluation des besoins et des ressources requises pour offrir des services répondant à ces besoins.

État actuel

Selon le ministère, les renseignements voulus sur les besoins et les ressources requises ne seraient disponibles qu'après la pleine mise en œuvre des mesures de rendement et des exigences en matière de collecte et de communication des données du Système d'information de gestion et du Fichier de données communes sur la santé mentale.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE

4.04–Établissements de soins de longue durée

(Suivi de la section 3.04 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Les établissements de soins de longue durée fournissent soins et services à des personnes qui sont incapables de vivre en autonomie à domicile et qui ont besoin de soins infirmiers 24 heures par jour pour répondre à leurs besoins médicaux et personnels quotidiens. Ces établissements comprennent les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées. Les maisons de repos et de retraite ne sont pas visées par l'activité Établissements de soins de longue durée et ne reçoivent pas de fonds du ministère.

La principale responsabilité du ministère en ce qui concerne les activités des établissements de soins de longue durée est de s'assurer que ceux-ci fournissent des services aux pensionnaires conformément à leurs ententes de services avec le ministère ainsi qu'aux lois et aux politiques applicables du ministère. Pour l'exercice 2003-2004, les établissements de soins de longue durée ont reçu environ 2,1 milliards de dollars du ministère (comparativement à 1,6 milliard en 2001-2002) et 985 millions en frais de logement des pensionnaires (contre 793 millions en 2001-2002).

En 2002, nous avons conclu qu'à certains égards importants, le ministère n'avait pas mis en place toutes les procédures nécessaires pour s'assurer que les ressources étaient gérées dans le respect des principes d'économie et d'efficience et que les établissements de soins de longue durée se conformaient à ses politiques. Nous reprenions d'ailleurs certaines préoccupations soulevées dans notre *Rapport annuel 1995*. Nos principales préoccupations étaient les suivantes :

- Le ministère n'avait pas élaboré de normes de dotation des installations ni de modèles du dosage du personnel pour la prestation de soins de qualité. Il ne disposait donc pas de données de référence suffisantes pour déterminer les niveaux de financement appropriés.
- Le ministère n'avait pas donné suite au rapport rédigé par un consultant en 2001, selon lequel les pensionnaires des établissements de soins de longue durée de l'Ontario recevaient moins de services de soins infirmiers et de thérapie que dans des administrations semblables avec des populations semblables.

- Bien que le ministère ait inspecté tous les établissements de soins de longue durée en 2001, il n'a pas prévu d'inspections plus rigoureuses pour les établissements à qui il arrive souvent d'enfreindre les normes ministérielles relatives à la qualité des soins. Nous avons également noté que, contrairement aux prescriptions de la loi, aucune des maisons de soins infirmiers de l'Ontario n'était titulaire d'un permis valide délivré par le ministère au moment de notre vérification. Au moins 15 % des permis étaient venus à expiration plus d'un an et demi auparavant. En outre, la plupart des maisons de soins infirmiers ayant ouvert leurs portes après 1998 n'avaient jamais obtenu de permis.
- Le ministère n'assurait pas un suivi adéquat des plaintes, des événements inusités et des épidémies de maladies contagieuses afin de cerner les problèmes systémiques et de les régler.
- Les fonds excédentaires n'étaient pas récupérés auprès des établissements en temps opportun. Les retards accusés par le ministère dans les rapprochements pour l'année civile 1999 ont coûté aux contribuables quelque 5 millions de dollars en frais d'intérêt.

Nous avons également conclu que les procédures adoptées par le ministère pour assurer une reddition de comptes adéquate au public ainsi que l'efficience et l'efficacité de la prestation des services par les établissements laissaient à désirer, pour les raisons suivantes :

- les renseignements financiers soumis par les établissements étaient insuffisants pour permettre au ministère de déterminer si les fonds avaient été utilisés conformément à ses attentes;
- le ministère n'avait pas mis au point de mesures des résultats concernant la pertinence des services fournis, y compris la qualité des soins reçus par les pensionnaires.

Dans le cadre de son projet de réaménagement des soins de longue durée, le ministère a prévu des fonds pour la construction d'établissements de soins de longue durée contenant environ 20 000 nouveaux lits dans les régions de la province qui ont le plus besoin de lits additionnels. Il a également accordé une aide financière à des établissements existants pour que ceux-ci puissent se conformer aux normes structurelles et environnementales minimales. Cependant, il n'avait pas de processus en place pour déterminer à intervalles périodiques si son objectif de 100 lits pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus était approprié.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations et le ministère s'est engagé à prendre des mesures correctives pour répondre à nos préoccupations.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements que nous avons obtenus du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, certains progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de notre *Rapport annuel 2002*. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Inspections annuelles

Recommandation

Pour s'assurer que les établissements de soins de longue durée répondent aux besoins évalués de chaque pensionnaire, le ministère doit :

- *s'assurer que la haute direction vérifie les résultats des inspections annuelles afin de prendre les mesures correctives et préventives possibles;*
- *mettre en œuvre, pour ses inspections annuelles, une approche formelle d'évaluation des risques qui met l'accent sur les établissements avec de nombreuses infractions à leur actif et priorise les procédures d'inspection;*
- *assurer une application uniforme des normes;*
- *établir des périodes de notification acceptables et soumettre les établissements à risque élevé à des inspections-surprises afin de réduire les risques de « préparation » aux inspections;*
- *déterminer l'expérience et les compétences requises pour inspecter des établissements et maintenir un dosage approprié de spécialistes.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le ministère nous a informés qu'il avait pris les mesures suivantes en réponse à nos recommandations :

- Les directeurs régionaux évaluent les résultats des inspections afin de prendre des mesures correctives ou préventives au besoin.
- L'Unité de l'application des mesures législatives – chargée de surveiller les établissements à risque élevé et de coordonner les activités d'application du ministère – a été créée en février 2003. Le ministère a ajouté que des améliorations avaient été apportées à l'approche formelle basée sur les risques adoptée pour ses inspections annuelles.

  Comme première étape de l'élaboration d'un cadre de gestion des risques, le ministère a conduit un exercice préliminaire afin de repérer, à l'aide d'un ensemble normatif d'indicateurs de risque, les établissements exigeant des

examens plus rigoureux. L'évaluation des établissements à risque plus élevé a pris fin en juin 2004. Le ministère a affirmé qu'il continuerait d'améliorer l'efficacité du cadre de gestion des risques et qu'il s'en servirait sur une base continuelle.

- Le ministère est en train de réviser les normes relatives aux programmes et services de soins afin d'en uniformiser l'application. Tout le personnel de conformité et d'application du ministère est censé recevoir une formation sur les nouvelles normes, et un système d'information visant à appuyer l'établissement de rapports normalisés sur la conformité est présentement à l'essai.
- Depuis le 1er janvier 2004, toutes les inspections et enquêtes de conformité sont menées sans que les établissements visés en soient informés à l'avance.
- Les directeurs régionaux veillent à ce que le personnel de conformité et d'application possède l'expérience, les compétences et les qualités requises. Le ministère s'emploie également à renforcer, pour les inspections, une approche multidisciplinaire faisant appel à des infirmières et infirmiers autorisés, des diététistes professionnels et des spécialistes de l'environnement.

Santé et sécurité des pensionnaires

Recommandation

Pour mieux protéger la santé et la sécurité des pensionnaires des établissements de soins de longue durée, le ministère doit s'assurer :

- *que toutes les plaintes font l'objet d'une enquête et que des mesures de suivi sont prises en temps opportun;*
- *que tous les événements inusités et toutes les épidémies d'infections contagieuses sont signalés au ministère et consignés dans son système informatique de suivi des établissements (FMIS) en temps opportun;*
- *que toutes les plaintes, événements inusités et épidémies d'infections contagieuses sont évalués au regard des résultats des inspections annuelles des établissements afin de cerner et de régler les problèmes systémiques.*

État actuel

Outre les voies habituelles de transmission des plaintes au ministère, on a établi un numéro d'appel sans frais (1 866 434-0144) pour la réception et l'enregistrement des plaintes et des commentaires concernant les établissements de soins de longue durée et leurs pensionnaires. Le ministère s'est fixé un délai de réponse initial de deux jours ouvrables et compte maintenir cette norme.

Selon le ministère, les établissements ont commencé à consigner les événements inusités dans le système informatique de suivi des établissements en juin 2002. Les régions ont commencé à enregistrer ces événements sur une base mensuelle en 2003.

En mars 2004, toutes les régions avaient commencé à noter les épidémies de maladies contagieuses dans le système.

Le ministère nous a informés qu'il analysait les donnés stockées dans le système informatique de suivi des établissements afin de mieux cerner et régler les problèmes systémiques. Pour assurer la mise en place de systèmes de contrôle des infections et prévenir leur réapparition dans l'avenir, le personnel du ministère examine les plaintes, les événements inusités et les épidémies (y compris les infections contagieuses) dans le cadre du processus d'examen annuel pour chaque établissement. Le ministère a également émis des directives sur le SRAS pour les établissements de soins de longue durée, ainsi que des normes applicables aux programmes détaillés de contrôle des infections pour certaines maladies respiratoires dans les établissements de soins autres que les soins actifs tels que les établissements de soins de longue durée.

Permis et ententes de services

Recommandation

Pour que les politiques du ministère et les lois concernant les établissements de soins de longue durée soient respectées et que les prestataires de soins de longue durée comprennent leurs responsabilités, le ministère doit s'assurer que tous les établissements de soins de longue durée ont signé des ententes de services valides et que l'état de conformité de chaque établissement est pris en compte.

Le ministère doit aussi s'assurer que toutes les maisons de soins infirmiers détiennent des permis valides, comme l'exige la loi.

État actuel

Le ministère a indiqué que des ententes de services couvrant l'année 2004 avaient été distribuées aux exploitants d'établissements en janvier 2004 pour exécution.

Il a ajouté que tous les permis étaient à jour et qu'ils étaient renouvelés au fur et à mesure tout au long de l'année.

FINANCEMENT QUOTIDIEN

Niveaux de soins

Recommandation

Pour aider à assurer l'équité des niveaux de financement octroyés aux établissements de soins de longue durée, le ministère doit y apporter des ajustements au besoin après avoir vérifié la classification des niveaux de soins conformément à sa politique.

État actuel

Le ministère a déclaré que, conformément à la politique mise en place en avril 2003, les niveaux de financement sont ajustés à la hausse ou à la baisse, au besoin, par suite des vérifications de la classification des niveaux de soins.

Suffisance du financement quotidien

Recommandation

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux établissements de soins de longue durée sont suffisants pour offrir le niveau de soins requis par les pensionnaires et que les besoins évalués des pensionnaires sont satisfaits, le ministère doit :

- *vérifier la suffisance des tarifs standard en vigueur dans chaque catégorie de financement et élaborer des normes pour mesurer la capacité des établissements à fournir les services;*
- *surveiller les ratios employés/pensionnaires, le nombre d'heures de soins prodigués par des infirmières et infirmiers autorisés à chaque pensionnaire, ainsi que le rapport entre le nombre d'infirmières et infirmiers autorisés et le nombre d'infirmières et infirmiers non autorisés et déterminer si les niveaux de soins fournis répondent aux besoins évalués des pensionnaires;*
- *élaborer des normes de dotation appropriées pour les établissements de soins de longue durée.*

État actuel

En août 2002, le ministère a annoncé qu'il augmentait de 100 millions de dollars les fonds octroyés au titre des soins infirmiers et personnels; le 1er juillet 2003, il a accru le financement global des établissements de soins de longue durée de 100 millions de dollars pour qu'ils puissent « améliorer les soins aux pensionnaires, les programmes à leur intention et leur qualité de vie en général ».

En mars 2003, le ministère a réalisé un sondage afin de déterminer comment les établissements avaient dépensé les 100 millions de dollars additionnels octroyés en août 2002. Les résultats du sondage, affichés sur le site Web du ministère, révélaient que les établissements avaient augmenté leur personnel, leurs niveaux de soins et le temps passé avec les pensionnaires, en plus d'améliorer leurs programmes. Le ministère a indiqué que le niveau de financement approprié dépendait de l'évaluation annuelle de la classification, qui détermine les niveaux de soins requis par les pensionnaires. Chaque année, le financement est ajusté en fonction de l'évolution de leurs besoins.

Le ministère a ajouté qu'il finançait les établissements selon une formule de financement basée sur les besoins des pensionnaires, mais que les exploitants devaient veiller à ce que la composition et la structure des effectifs permettent aux

établissements de répondre à ces besoins. Il nous a néanmoins informés que, pour accroître sa capacité à évaluer les exigences en matière de soins, de dotation et de ressources, il examinait la mise en œuvre de l'outil d'évaluation commun, appelé Fichier de données essentielles.

En ce qui concerne l'élaboration de normes de dotation, le ministère nous a informés qu'il avait commencé en 2004 à renforcer les exigences en matière de déclaration figurant dans les ententes de services. L'entente de services 2004 contenait une disposition selon laquelle le ministère pouvait demander aux exploitants de lui fournir de l'information concernant les niveaux de service, la dotation et toute autre question liée à l'exploitation de leur établissement. Le ministère a ajouté que, durant les examens annuels et autres inspections, le personnel de conformité surveille et évalue la structure des effectifs des établissements :

- en vérifiant le déploiement du personnel à l'aide d'un outil qui calcule le nombre de praticiens, autorisés et non autorisés, à tous les étages occupés par des pensionnaires et/ou dans toutes les aires de soins;
- en évaluant de façon approfondie les soins requis et prodigués à l'aide d'un outil d'évaluation provincial normalisé qui recueille l'information pertinente;
- en observant les soins de toilette fournis aux pensionnaires, leur positionnement, leur accès à la sonnette d'appel, etc., lors des visites effectuées dans toutes les aires fréquentées par les pensionnaires;
- en passant en revue les temps de réponse à la sonnette d'appel.

Rapprochements annuels

Recommandation

Pour que les fonds excédentaires versés aux établissements de soins de longue durée soient calculés avec exactitude et retournés à la province en temps opportun, le ministère doit s'assurer que :

- *l'information financière vérifiée fournie par les établissements répond aux besoins du ministère;*
- *les rapprochements sont effectués et les surplus sont récupérés en temps opportun.*

État actuel

Le ministère a indiqué qu'il examinait chaque année le rapport de rapprochement annuel vérifié soumis par chaque établissement, pour s'assurer que celui-ci répond à ses besoins. Il a ajouté qu'en réponse à un rapport de l'adjoint parlementaire au ministre de la Santé et des Soins de longue durée, il prévoyait un examen du financement et de la responsabilisation des établissements de soins de longue durée.

Selon le ministère, les rapports financiers annuels pour 2002 ont été rapprochés avant le 31 décembre 2003, et le financement excédentaire pour les postes inadmissibles a été récupéré. Le ministère a également précisé que les rapports financiers annuels pour 2003 seraient rapprochés d'ici le 31 décembre 2004.

PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT DES SOINS DE LONGUE DURÉE

Allocation des lits de soins de longue durée

Recommandation

Pour aider à répondre en temps opportun aux besoins en lits de soins de longue durée, le ministère doit :

- *faire des études pour déterminer si son objectif de 100 lits pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus est approprié;*
- *élaborer une stratégie afin de donner suite aux résultats des études.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le ministère s'employait à élaborer une stratégie sur la santé des personnes âgées, qui « tiendrait compte de toute la gamme de services offerts aux aînés et recommanderait les mesures à prendre dans le cadre des programmes ». La stratégie devrait être achevée durant l'été 2004.

Plan de réaménagement des immobilisations

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que les tarifs quotidiens versés aux établissements de soins de longue durée pour l'aménagement d'installations sont conformes aux coûts de construction réellement engagés.

État actuel

Le ministère a indiqué qu'il avait élaboré et mis en œuvre des lignes directrices afin d'uniformiser l'examen et l'approbation des états vérifiés des coûts d'immobilisations définitifs soumis par les exploitants des établissements. Il a ajouté qu'il surveillait de près les exploitants et assurait un suivi auprès d'eux pour que les tarifs quotidiens versés aux établissements (sur une période de 20 ans) en vue de l'aménagement d'installations soient conformes aux coûts de construction réellement engagés.

ATTRIBUTION DE NOUVEAUX LITS

Recommandation

Pour démontrer que l'attribution des nouveaux lits de soins de longue durée est basée sur un processus équitable et ouvert qui est appliqué de manière uniforme et objective, le ministère doit s'assurer que toutes ses décisions sont justifiées par une documentation appropriée.

État actuel

Le ministère a indiqué qu'il s'assurerait que toutes ses décisions sont justifiées par une documentation appropriée.

Conformité structurelle

Recommandation

Pour que les fonds versés au titre de la conformité structurelle soient équitables et pour encourager les établissements à se conformer aux nouvelles normes de conception, le ministère doit :

- *s'assurer que tous les établissements sont classés de façon appropriée;*
- *examiner les primes de conformité structurelle pour s'assurer qu'elles sont équitables et qu'elles atteignent leur but;*
- *envisager des mesures afin d'encourager les exploitants à rénover leurs établissements et à passer ainsi à une catégorie supérieure.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il était en train d'élaborer des politiques sur la gestion des biens et le renouvellement des établissements, qui tiendraient compte des recommandations figurant dans le rapport du vérificateur provincial. L'élaboration de ces politiques devrait être terminée vers la fin de 2004.

MESURES DU RENDEMENT

Recommandation

Pour améliorer la reddition des comptes au public et s'assurer que les établissements de soins de longue durée fournissent leurs services avec efficience et efficacité, le ministère doit :

- *établir des objectifs pour les programmes, des mesures du rendement et des repères et s'en servir pour évaluer le rendement;*
- *prendre des mesures correctives au besoin;*
- *faire publiquement rapport du rendement obtenu.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il s'employait à élaborer un cadre de gestion des risques et que ce travail englobait l'examen et l'analyse des données ainsi que l'identification des mesures du rendement liées à l'atteinte des objectifs, dont ceux qui ont trait à la qualité des soins et aux niveaux de service des établissements. Le cadre vise à aider le personnel du ministère à évaluer et à gérer le risque dans les établissements de soins de longue durée, à fournir une rétroaction aux exploitants le plus rapidement possible et à préparer des rapports publics « conviviaux ». Entre-temps, la principale exigence en matière de rapports est l'affichage public, par chaque établissement, des rapports de conformité faisant suite aux examens annuels et visites spéciales.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DE GESTION

4.05–Prestation électronique des services

(Suivi de la section 3.05 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

De nombreux gouvernements, dont celui de l'Ontario, ont de plus en plus recours à des moyens électroniques pour transmettre des renseignements sur les services gouvernementaux aux particuliers et aux entreprises, ainsi que pour la prestation de certains de ces services. Cette méthode s'appelle prestation électronique des services (PES). Dans le cadre de la PES, le gouvernement organise et intègre des services par des moyens électroniques comme les centres d'appels, les systèmes de réponse vocale interactifs, les sites Web, le courriel, les télécopieurs, les CD-ROM, les terminaux et les kiosques à accès public de même que les systèmes de paiement électronique.

En juin 2000, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé une stratégie de PES à l'échelle du gouvernement qui vise à améliorer la qualité de la prestation des services destinés aux Ontariens et aux entreprises par l'offre, par voie électronique, de services gouvernementaux intégrés, accessibles, rentables et axés sur le client. Le gouvernement s'est engagé à accroître le degré de satisfaction des Ontariens en s'imposant comme chef de file mondial de la prestation des services au plus tard en 2003. Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) est responsable de la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement en matière de PES.

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avons indiqué qu'on avait réalisé des progrès considérables quant à la mise en œuvre de la PES. Toutefois, nous avons conclu que le gouvernement n'arriverait pas à atteindre ses objectifs quant à la PES s'il n'accélérait pas le rythme de la mise en œuvre. Par ailleurs, on devait avoir recours à une gestion centrale de la PES davantage proactive et pratique. Plus particulièrement :

- Les rapports trimestriels des ministères sur la réalisation des projets de PES ont démontré que 52 % des projets de PES des ministères étaient en retard, en juin 2001, par rapport à l'objectif fixé car ils n'avaient pas été entamés comme prévu ou ils avaient été reportés d'une façon ou d'une autre. En décembre 2001, un nombre encore moindre de projets de PES se conformaient à l'objectif fixé.
- La capacité de la Direction des services gouvernementaux en direct (la Direction) à réaliser une analyse significative de l'état actuel des projets, par rapport à ce qu'on avait prévu au départ, était compromise. En effet, certains projets avaient été éliminés, retardés, reportés à un autre moment, revus ou réunis de différentes façons, ce qui peut se produire pour des raisons très valables. Toutefois, la

Direction ne disposait pas d'éléments suffisants expliquant les raisons de bon nombre de ces changements. De plus, les rapports trimestriels des ministères étaient produits avec un retard de six mois.

- La Direction avait la responsabilité du plan de PES à l'échelle du gouvernement, mais son autorité quant à la réalisation de ce plan était limitée et les rapports remis aux cadres supérieurs n'ont pas été présentés en temps opportun et ils ne comportaient pas de recommandations au sujet de mesures correctives.
- On ne s'est pas penché sur le financement nécessaire à la réalisation des projets de PES lors de l'approbation de la stratégie de PES. La raison que les ministères ont mentionnée le plus souvent pour expliquer leur incapacité à réaliser les projets prévus avait trait au manque de ressources.
- La Direction a fixé, pour 2001-2002 et 2002-2003, des objectifs en matière de satisfaction de la clientèle, de leadership mondial et quant aux mesures permettant de tirer le maximum des projets de PES. De plus, même si un sondage récent effectué auprès des clients qui utilisent les services de la PES en place révèle qu'on a atteint les objectifs fixés pour 2001-2002 sur le chapitre de la satisfaction de la clientèle, la Direction ne dispose pas de preuves concluantes démontrant qu'elle a atteint son objectif visant à hisser l'Ontario au rang des dix premières régions du monde quant à la prestation des services électroniques. On ne dispose pas non plus de preuves que les projets de PES sont intégrés, qu'ils tirent profit d'une infrastructure d'ITI commune et qu'ils comportent des éléments communs.

  De plus, les efforts de mesure du rendement de la PES ont jusqu'à maintenant fait l'objet d'une piètre coordination entre la Direction et les ministères qui offrent les programmes de PES. En outre, on n'a pas non plus développé de mesures de l'amélioration sur le plan opérationnel ou de l'efficacité ou encore d'évaluations des coûts et des avantages économiques des projets de PES.
- Les efforts de communication visant à faire la promotion de la PES n'ont pas suffi à sensibiliser davantage le public aux services offerts par voie électronique, ni à augmenter l'utilisation de ceux-ci. L'utilisation de certains services de la PES figure nettement sous les niveaux prévus.

Nous avons passé en revue quatre projets de prestation de services à incidence élevée des ministères visités et nous avons constaté que, même si les ministères avaient mis en œuvre différentes méthodes adéquates pour la gestion de ces projets prioritaires, en ce qui a trait aux méthodes de sécurité et à la disponibilité des services, il y avait certes place à l'amélioration.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations pour chacun de ces points, et le SCG et les ministères nous ont indiqué qu'ils s'engageaient à prendre les mesures correctives qui s'imposent.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

En mars 2004, le SCG nous a indiqué où en étaient les mesures prises en fonction de chacune de nos recommandations. Nous sommes enchantés de préciser que des progrès considérables semblent avoir été réalisés afin de tenir compte de la plupart des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2002*, comme vous pourrez le constater aux sections qui suivent.

RAPPORTS D'ÉTAPE

Recommandation

Afin de s'assurer que les progrès des ministères quant à la réalisation des projets d'amélioration de la prestation électronique des services (PES) font l'objet d'une évaluation adéquate et que des mesures correctives sont prises au moment opportun, au besoin, le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- *exiger de tous les ministères qu'ils présentent les rapports requis à temps et faire un suivi officiel dans les cas de non-respect de cette exigence;*
- *vérifier les améliorations apportées aux services précisés dans les plans ministériels initiaux de PES et comparer celles-ci aux résultats escomptés et réels, de sorte qu'on puisse effectuer une évaluation complète des réalisations en matière de PES par rapport aux objectifs initiaux;*
- *envisager la mise en œuvre de méthodes officielles de suivi et demander aux ministères qui sont très en retard par rapport aux objectifs fixés d'élaborer des plans de mesures correctives;*
- *analyser tous les rapports présentés ainsi que transmettre une analyse sommaire et des recommandations, en temps opportun, au président du Conseil de gestion du gouvernement et aux comités consultatifs correspondants sur la PES.*

État actuel

Afin de mieux coordonner et simplifier le processus de production de rapports, le SCG dispose désormais d'un outil de production de rapports d'étape sur la PES et de mesure du rendement qui lui permet de présenter les rapports ministériels exigés. Il nous a par ailleurs indiqué qu'il avait fait un suivi auprès de tous les ministères afin de veiller à ce que tous les rapports en suspens soient produits et que tous les rapports requis soient reçus au plus tard à la fin de décembre 2003. En ce qui a trait au suivi des améliorations prévues aux services, le SCG a mentionné que les plans de PES initiaux ont été vérifiés par une comparaison entre les données d'origine et l'information transmise par les ministères à l'aide de trois ensembles de rapports d'étape : les rapports d'étape de la planification des activités de 2002-2003 et 2003-2004 et les rapports d'étape de juin 2003. L'analyse de tous les rapports a été terminée en mars 2004 et un rapport sommaire a été présenté au président du Conseil de gestion : ce rapport précisait dans quelle mesure la fonction publique de l'Ontario (FPO) avait atteint ses objectifs de 2003 en matière de PES.

FINANCEMENT DES INITIATIVES

Recommandation

Pour garantir un financement adéquat des initiatives de prestation électronique des services (PES), le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- *passer en revue les mécanismes actuels de financement des initiatives de PES afin de déterminer la possibilité du recours à un autre type de financement;*
- *s'assurer que le financement offert est utilisé pour les initiatives les plus stratégiques pour le gouvernement;*
- *envisager l'élaboration d'une proposition visant un financement central des projets de PES retardés qui sont les plus cruciaux pour l'amélioration de la prestation des programmes.*

État actuel

Bien que le SCG ait effectué un examen de divers modèles de financement de rechange, aucun changement n'a encore été apporté à la méthode de financement des projets de PES. Ainsi, les projets sont toujours financés au cas par cas, selon chaque initiative, par l'entremise du processus de planification annuelle axée sur les résultats de chaque ministère ou encore du processus de présentation au Conseil de gestion en cours d'année. Parmi les autres possibilités qui pourraient servir à obtenir des fonds pour les projets, y compris les projets et les initiatives de PES, mentionnons la présentation d'une demande de financement à même le fonds d'appoint. Ce fonds finance des projets qui favorisent une transformation, qui entraînent une réduction future des coûts ou un évitement de coûts et qui présentent des avantages tangibles.

MESURE DU RENDEMENT

Satisfaction de la clientèle et situation de chef de file mondial

Recommandation

Afin d'améliorer le rendement de la prestation électronique des services (PES), le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- *accroître les exercices de comparaison actuels afin qu'ils portent sur un plus grand nombre de types de prestation électronique de services;*
- *utiliser et communiquer les résultats des études comparatives afin d'aider les ministères à déterminer les points qui exigent des améliorations et à élaborer des plans d'action en vue de la mise en œuvre des améliorations qui s'imposent.*

État actuel

Lors de l'évaluation des progrès globaux réalisés en rapport avec ses buts en matière de PES, le SCG a signalé qu'il procède à cet égard en fonction de deux mesures du rendement approuvées : 1) la satisfaction de la clientèle quant aux services électroniques et 2) la position de l'Ontario à titre de chef de file mondial de la prestation électronique des services.

En ce qui concerne la mesure de satisfaction de la clientèle, le SCG continue à vérifier cet aspect en demandant à des tiers de réaliser des sondages à ce sujet. Les résultats du sondage de 2003 ont révélé un degré de satisfaction générale de 71 % de la part des usagers des services de type PES du gouvernement de l'Ontario : on a donc dépassé l'objectif de 70 % qui avait été fixé pour cette année.

Pour 2004, on avait établi un degré de satisfaction de 75 % et, encore une fois, on a réalisé un sondage en février 2004 afin de déterminer si cet objectif élevé avait été atteint et de déterminer les points exigeant d'autres améliorations. Les résultats du sondage ont démontré que le degré satisfaction avait chuté quelque peu, pour se situer à 69 %. Sur une note positive, mentionnons que les usagers ont indiqué un degré de satisfaction plus élevé envers la qualité de l'information obtenue des sites Web du gouvernement et envers la rapidité et la clarté des réponses aux communications par courriel et par télécopieur. Ils ont également indiqué un degré de confiance plus élevé quant à la sécurité des communications par courriel et par télécopieur. Toutefois, on a précisé un degré de satisfaction moindre au sujet des systèmes téléphoniques du gouvernement : les systèmes téléphoniques automatisés de réponse et les systèmes d'acheminement donnant les degrés de satisfaction les plus bas. En effet, les résidents et les entreprises de l'Ontario ont mentionné des problèmes quant à la navigation et l'obtention de résultats satisfaisants de ces systèmes. Le SCG a précisé qu'il prévoit se servir des résultats du sondage afin d'établir des normes universelles pour la prestation électronique des services dans l'ensemble de la FPO.

On continue à évaluer périodiquement la position de chef de file mondial à l'aide d'études comparatives réalisées par des organismes externes qui font appel à diverses techniques afin de comparer les services en direct de l'Ontario à ceux d'autres administrations. On nous a indiqué que la première de deux études comparatives réalisées récemment a situé l'Ontario dans le quartile supérieur (25 %) parmi 250 organismes évalués, tandis que l'autre le plaçait au troisième rang parmi 60 administrations.

Capitalisation et intégration

Recommandation

Afin de s'assurer que la prestation électronique des services (PES) est intégrée, le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- *définir clairement la signification de l'initiative de PES « capitalisée » et comparer les projets de PES en fonction de cet objectif;*
- *terminer le développement d'une infrastructure commune d'information et de technologie de l'information (ITI);*
- *parachever le « projet des 21 éléments communs » le plus rapidement possible, afin qu'on puisse profiter des améliorations, sur le plan de l'efficacité, de ces éléments lorsque c'est possible dans le cadre des projets de PES actuels et futurs;*
- *élaborer une stratégie d'intégration des anciens systèmes aux nouveaux systèmes « frontaux » sur serveur Web;*
- *préparer une stratégie visant la normalisation continue des interfaces de PES dans l'ensemble du gouvernement, afin de mettre en place une « présentation uniforme ».*

État actuel

Bien qu'aucune définition claire n'ait été élaborée quant à la signification du terme « capitalisation », essentiellement, le but visé consistait à se servir de l'infrastructure déjà développée à l'échelle du gouvernement, ainsi que des ressources système et des applications en place, lorsque c'était possible, pour le développement des projets. En tirant avantage de l'infrastructure et des systèmes existants, un projet capitalisé n'aurait pas à être développé à partir de zéro, ce qui permettrait de gagner du temps et d'économiser des ressources.

En ce qui concerne les mesures visant à s'assurer que les projets de PES sont intégrés, le SCG a indiqué qu'il avait établi une trousse d'outils de PES normalisée qui aiderait les ministères à intégrer, rationaliser et prioriser les projets de PES.

Le SCG nous a signalé que le travail de développement de six éléments communs était terminé et que ces applications étaient à la disposition de tous les ministères. Par exemple, on s'est servi des formulaires électroniques, un élément commun, pour produire un sondage électronique prébudgétaire et, de plus, un outil de recherche a été intégré à titre d'élément commun, à l'intention des usagers des sites publics de plusieurs ministères.

On nous a précisé que le travail se poursuit au sujet de l'intégration des anciens systèmes au nouveau système de serveur Web « frontal ». Par exemple, le ministère des Transports a mis en œuvre plusieurs services mi-palier pour les demandes de renseignements sur les véhicules, les conducteurs et les transporteurs sur une plate-forme commune. Parmi les autres mises en œuvre mi-palier en place ou en cours au

ministère des Transports, mentionnons les améliorations apportées au système de demande de renseignements au sujet du dossier médical des conducteurs et les systèmes utilisés pour le renouvellement des plaques d'immatriculation, les changements d'adresse des conducteurs et l'offre d'information sur les véhicules d'occasion.

En ce qui a trait à la « présentation uniforme » des interfaces de la PES, le SCG nous a indiqué que, à la suite des essais des groupes échantillons publics et des consultations internes, on a produit un nouvel aspect pour les sites Web du gouvernement et on attend l'approbation officielle de cette présentation. On est en train d'élaborer un plan de communication qui comprendra une stratégie sur la formation du personnel de TI du ministère au sujet des nouvelles normes, une fois que celles-ci auront été mises en œuvre, et qui indiquera aux ministères les dates auxquelles la conformité aux nouvelles normes devra être assurée. Une fois que les normes auront été mises en place, le SCG prévoit réaliser des vérifications périodiques afin de déterminer les sites Web qui ne sont pas conformes à ces normes et de remédier à la situation.

Autres mesures du rendement

Recommandation

Afin de garantir une mesure précise et utile du rendement des initiatives de PES du gouvernement, la Direction doit :

- *élaborer d'autres méthodes pour la mesure du rendement de la PES comprenant un agencement d'objectifs internes et externes ainsi que des mécanismes améliorés pour les analyses de rentabilisation;*
- *collaborer avec les ministères afin de les aider à développer, de manière intégrée, des méthodes de mesure servant aux différents secteurs de programme.*

État actuel

En août 2003, le SCG a remis un rapport sur mesure à chaque sous-ministre qui indiquait le rendement de son ministère au sujet de la PES. Ces rapports précisaient de quelle manière les ministères pouvaient améliorer leur rendement et leurs mesures du rendement.

Étant donné que la stratégie de PES est arrivée à maturité en 2003, le SCG a indiqué qu'il n'allait pas élaborer de nouvelles mesures de PES. On se servira plutôt d'un nouveau cadre de mesure du rendement de l'ITI pour établir les mesures devant servir à évaluer le rendement de l'organisme sur le chapitre de l'ITI. On est en train d'élaborer des mesures du rendement particulières qui répondent aux besoins centraux en matière de production de rapports ainsi qu'aux besoins des ministères quant à la mesure de leur propre rendement.

En ce qui a trait aux dossiers commerciaux, le SCG a produit un outil de PES en direct destiné à améliorer et à normaliser les méthodes concernant les dossiers commerciaux à l'échelle du gouvernement. On nous a informé que cet outil, qui comprend un module de mesure du rendement, a fait l'objet d'essais pilotes concluants au sein de plusieurs ministères.

Le SCG a également indiqué qu'il s'était associé avec le gouvernement fédéral, par le biais de l'Institut des services axés sur les citoyens, afin d'améliorer l'outil de mesure commun dont il se sert pour son sondage annuel sur la satisfaction de la clientèle.

PROMOTION ET COMMUNICATIONS

Recommandation

Afin d'optimiser l'utilisation par le public de la prestation électronique des services (PES), le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- *développer et lancer une campagne de communication permanente qui suscite la sensibilisation du public à la PES et en favorise l'utilisation;*
- *collaborer avec les ministères offrant la PES afin de les aider à transmettre des messages cohérents et à coordonner les efforts de promotion;*
- *dans le cas où des objectifs précis en matière d'utilisation sont fixés pour des applications particulières de la PES, aider les ministères à élaborer des stratégies de promotion adéquates visant l'atteinte de ces objectifs;*
- *envisager le recours à des frais différents dans les cas où la PES semble permettre des économies de coûts importantes à long terme quant à la prestation des programmes.*

État actuel

Un plan de communication destiné à favoriser la sensibilisation et la compréhension au sujet de l'éventail des services électroniques du gouvernement qui sont offerts au public a été approuvé en janvier 2003 et a été communiqué aux directeurs des communications des ministères en février. On doit se servir de ce plan pour toutes les annonces faites par les ministères au sujet de leurs initiatives de PES. Le SCG a également transmis aux ministères d'autres directives au sujet des messages ministériels cohérents et des pratiques à adopter pour le lancement d'applications de PES visant tout particulièrement les consommateurs. Ces stratégies de communication portent sur la période comprise entre 2003 et 2007. Les ministères continuent à faire la promotion des services intégrés, y compris des nouveaux sites Web pour les consommateurs et les entreprises qui vont offrir un accès de type « guichet unique » à l'information et aux services, par exemple le Portail commun des aînés et SantéOntario.com.

En ce qui concerne les stratégies d'établissement des prix, le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises nous a indiqué qu'il est en train d'élaborer une

stratégie en matière de prestation intégrée des services visant à aplanir les obstacles au sujet de l'acceptation de la PES, y compris un volet d'établissement des prix qui encouragera le recours à la PES.

Le SCG nous a également précisé qu'il a recueilli des données et élaboré des plans en ce qui a trait à la tarification et aux recettes dans l'ensemble de la FPO et qu'il dispose désormais d'un processus qui fait en sorte que tous les nouveaux frais de service soient imposés de manière cohérente.

DÉVELOPPEMENT ET PRESTATION DE SERVICES ÉLECTRONIQUES

Sécurité

Recommandation

Afin que les données confidentielles soient mieux protégées contre les accès non autorisés et les tentatives d'altération, le Secrétariat du Conseil de gestion et les ministères doivent :

- *établir au niveau central un service de détection des intrusions offrant une protection 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour garantir une surveillance permanente du réseau du gouvernement de l'Ontario;*
- *examiner la possibilité d'utiliser d'autres mécanismes de sécurité, comme des certificats numériques personnels, pour vérifier l'identité des personnes qui effectuent des transactions avec le gouvernement par l'entremise d'Internet;*
- *envisager l'évaluation de la menace et des risques pour tous les services importants en place qui sont offerts par voie électronique, afin de s'assurer que les données sont correctement protégées;*
- *songer au recours à la cryptographie ou à d'autres mesures pour protéger les données transmises sur les réseaux internes et externes du gouvernement, jusqu'à ce que d'autres méthodes, par exemple un système central axé sur l'Infrastructure à clés publiques, soient en place pour garantir la confidentialité et l'intégrité des données;*
- *partager les responsabilités du système de sorte qu'on n'assigne pas à une même personne des droits d'utilisation du système qui sont incompatibles;*
- *mettre en œuvre des contrôles plus rigoureux des mots de passe et des comptes d'utilisateur du système, afin de protéger les ressources du système et les comptes d'utilisateur.*

État actuel

Le SCG nous a indiqué que le Centre de protection de l'information du gouvernement est maintenant en fonction 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. De plus, ce changement a permis d'améliorer la sécurité du réseau ainsi que les ripostes aux

récentes attaques virales. Un certain nombre d'agents de sécurité sont maintenant en poste : ils ont pour tâche d'assurer le respect des politiques de sécurité et de prendre les mesures qui s'imposent en cas de menace à la sécurité. En outre, on a élaboré, approuvé et communiqué de nombreuses procédures de sécurité.

Le SCG nous a également informé qu'un réseau intranet protégé a été mis en place en septembre 2003 et que, de plus, les mesures suivantes ont été prises : un programme de sécurité à l'intention des gestionnaires a été introduit à l'automne 2003, une formation assistée par ordinateur sur la sécurité est en cours d'élaboration à l'intention des employés et 19 séances portant sur des questions de sécurité ont été tenues avec des équipes de la haute direction des ministères.

Par ailleurs, des travaux sont en cours au sujet d'une interface de sécurité intégrée (ISI) destinée à régir l'accès aux programmes et aux services gouvernementaux et à s'assurer que les règles quant à la sécurité et au respect de la vie privée sont appliquées de manière cohérente au sein du réseau gouvernemental. Une demande d'information a été transmise en décembre 2003. On prévoit qu'une demande de proposition au sujet de ce projet sera communiquée d'ici mars 2005.

Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises nous a indiqué que d'autres mesures de sécurité internes ont été prises dans l'organisme Entreprises branchées de l'Ontario dans le but de régler tous les problèmes de sécurité mentionnés dans notre rapport. Par exemple, en juillet 2002, on a appliqué des protocoles de sécurité rehaussés aux systèmes, dont un changement plus fréquent des mots de passe et l'adjonction de nouveau matériel destiné à protéger physiquement les serveurs. On a offert une formation au personnel afin de garantir le respect des nouveaux protocoles. En septembre 2002, on a séparé les fonctions se rapportant à l'administration et aux opérations et, en mars 2003, on a mis à jour le système de sorte que toutes les données transmises soient chiffrées.

Le SCG nous a également indiqué qu'on procède à des évaluations de la menace et des risques pour tous les services cruciaux : ces évaluations ont été réalisées pour 11 systèmes en 2002-2003. Le ministère des Transports nous a mentionné que des évaluations de la menace et des risques ont été effectuées pour quatre autres projets de système et qu'on est en train d'exécuter des évaluations de toutes les nouvelles initiatives. De plus, tous les organismes qui sont autorisés à accéder aux données du ministère des Transports par l'intermédiaire d'Internet doivent désormais passer par un système de sécurité de réseau privé virtuel (RPV), et le ministère a commencé à utiliser et à distribuer des certificats de l'Infrastructure à clés publiques (ICP) en vue de l'accès aux dossiers médicaux à jour des conducteurs et aux services de demandes de renseignements sans fil.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités nous a indiqué qu'il a terminé les évaluations de la menace et des risques en août 2002 et qu'il effectue maintenant des évaluations de ce type pour toutes les nouvelles initiatives. La

séparation des fonctions des opérations est toujours en cours, mais l'accès aux commandes délicates a été retiré des opérations.

Disponibilité des services

Recommandation

Pour garantir une disponibilité élevée des services en direct et pour s'assurer que toutes les données recueillies des clients demeurent complètes et exactes :

- *le Secrétariat du Conseil de gestion doit élaborer des normes et des politiques afin de régler le problème de la disponibilité des systèmes;*
- *le ministère des Transports doit examiner la performance de son matériel et ses besoins sur le chapitre de la capacité, afin de s'assurer que ses systèmes sont en mesure d'offrir au public des services d'un niveau adéquat;*
- *le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit envisager la mise en place d'un processus de sauvegarde en temps réel pour les données des demandes portant sur le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.*

État actuel

Le SCG reconnaît sa responsabilité quant à l'offre d'une infrastructure de réseau local (RL) qui peut répondre aux exigences des consommateurs en matière de disponibilité élevée. À cet égard, il nous a indiqué qu'il a terminé un plan de conception visant à permettre différents niveaux de disponibilité, dont une disponibilité élevée, et qu'on a mis à niveau l'infrastructure au cours des trois dernières années afin d'offrir ces niveaux de service. De nombreux services réseau sont offerts, par l'entremise de l'accord conclu par le gouvernement avec son fournisseur tiers, en vue du respect des besoins administratifs des ministères.

Le SCG a également élaboré et distribué un certain nombre de normes, de méthodes et de pratiques exemplaires en matière de TI afin de s'assurer que les systèmes sont conçus de manière à permettre une disponibilité élevée. Ces normes ont été complétées en janvier 2003 par l'adjonction d'un nouvel ensemble de normes de sécurité de TI qui précisent les principes de fonctionnement, les exigences et les pratiques exemplaires concernant la protection de l'intégrité, de la confidentialité et de la disponibilité des réseaux et des systèmes informatiques en réseau du gouvernement de l'Ontario.

Le SCG a également précisé qu'on a mis sur pied un conseil consultatif sur les changements organisationnels en 2003-2004 en vue de la gestion de l'approbation et du calendrier des changements à l'infrastructure d'ITI qui ont une incidence sur plus d'un ensemble de ministères regroupés. On garantit ainsi la disponibilité et l'intégrité de l'infrastructure de production de la FPO. On compte concevoir de nouveaux systèmes transactionnels afin de favoriser une disponibilité élevée, particulièrement

pour les opérations critiques. On a en outre élaboré une stratégie de renouvellement des anciens éléments afin de veiller à ce que les systèmes électroniques cruciaux puissent être offerts conformément aux pratiques exemplaires en matière de disponibilité élevée.

Le ministère des Transports nous a indiqué qu'il a terminé un programme de remplacement des serveurs désuets et surchargés. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités estime que le risque de perte de données est extrêmement faible en ce qui concerne son système actuel. Un système de protection de disque garantit un traitement constant et permanent de l'information en cas de panne de disque; on archive les données essentielles des étudiants entre les sauvegardes effectuées deux fois par jour afin de permettre une récupération de ces données en cas de perte suite à un sinistre.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DE GESTION ET MINISTÈRES DE L'ENVIRONNEMENT, DES FINANCES, DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE, DES RICHESSES NATURELLES ET DE LA SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE ET DES SERVICES CORRECTIONNELS

4.06–Services de consultation

(Suivi de la section 3.06 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Aux termes de la Directive d'approvisionnement révisée du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation, les services de consultation correspondent à des services fournis en retour d'honoraires, suivant un mandat bien précis et portant sur la prestation de conseils spécialisés dans les domaines de la technologie de l'information (TI) et de la gestion, ainsi que de conseils techniques et de services de recherche et de développement.

Les dépenses annuelles consacrées aux services de consultation dans les ministères de l'Ontario ont connu une hausse considérable en l'espace de cinq ans, passant de 271 millions de dollars en 1998 à 662 millions en 2002. La vérification des services de consultation que nous avons effectuée en 2002 s'étendait à six ministères (les ministères) : le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), Environnement, Finances, Santé et Soins de longue durée, Richesses naturelles, et Sûreté et Sécurité publique (rebaptisé ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels). En 2003-2004, ces ministères ont engagé des dépenses de 232 millions de dollars au titre des services de consultation (contre 314 millions en 2001-2002).

Notre vérification de 2002 concluait qu'à bien des égards, l'acquisition et la gestion des services de consultation n'assuraient pas l'optimisation des ressources. Nous résumons ci-dessous nos principales préoccupations :

- Nous avons noté une forte dépendance à l'endroit du recours aux consultants. Les services de centaines de consultants ont été retenus à des taux quotidiens qui étaient en moyenne de deux à trois fois plus élevés que les salaires des employés des ministères qui effectuaient des tâches semblables.
- Il arrivait souvent aux ministères d'octroyer un contrat de courte durée à un consultant, puis d'en prolonger la durée et d'en faire monter le coût ultime sans apporter de changement notable aux produits livrables convenus à l'origine.

- Dans le cadre de l'élaboration de projets de TI de plusieurs millions de dollars, les ministères engageaient souvent des consultants sur une base quotidienne au lieu de lancer un appel d'offres ouvert. Or, en l'absence d'appel d'offres ouvert, il n'y avait pas d'assurance que les ministères obtenaient les services des consultants les plus compétents au meilleur prix possible, ni que tous les fournisseurs de services de consultation jouissaient d'un accès libre et équitable aux contrats du gouvernement et qu'ils étaient traités de manière transparente. De plus, en rémunérant les consultants sur une base quotidienne plutôt que selon un prix fixe et des produits livrables établis à l'avance, les ministères assumaient le risque que les consultants ne terminent pas le travail à temps, ainsi que les coûts connexes, même si ces problèmes découlaient du rendement insatisfaisant et du manque d'efficacité des consultants.
- Il y avait des lacunes importantes sur le plan du contrôle des paiements versés aux consultants. Nous avons trouvé de nombreux cas où les paiements aux consultants dépassaient le prix plafond des contrats, et rien n'indiquait que ces dépassements avaient été approuvés au préalable par le sous-ministre ou son représentant, contrairement aux exigences de la Directive. Nous avons également repéré des cas où l'on avait autorisé, sans justification documentée, une augmentation importante du taux d'un consultant.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations aux ministères et ceux-ci se sont tous engagés à prendre des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Selon les renseignements reçus du Secrétariat du Conseil de gestion et des ministères vérifiés, des progrès substantiels ont été réalisés dans la mise en place de contrôles plus rigoureux de la planification, l'acquisition et la gestion des services de consultation. Le Conseil de gestion du gouvernement a diffusé de nouvelles directives et révisé les directives existantes. Les ministères, quant à eux, ont révisé leurs politiques internes et offert une formation à leur personnel pour qu'il se conforme aux nouvelles exigences. La Division de la vérification interne du Secrétariat du Conseil de gestion a entrepris une vérification de l'acquisition et de la gestion des services de consultation dans sept grands ministères, principalement pour évaluer le degré de conformité avec les nouvelles directives en matière d'approvisionnement. La vérification a commencé en avril 2004 et était en cours au moment de notre suivi.

Depuis notre *Rapport annuel 2002*, des progrès ont été réalisés dans la réduction des sommes affectées aux services de consultation; les dépenses annuelles totales de tous les ministères combinés ont diminué d'environ 19 %, passant de 662 à 537 millions de dollars. De même, le total pour les six ministères vérifiés en 2002 a chuté de plus de 25 %, passant de 314 à 232 millions de dollars.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

LIGNES DIRECTRICES À L'INTENTION DES MINISTÈRES

Recommandation

Pour faire en sorte que les ententes relatives aux fournisseurs attitrés témoignent d'un processus d'approvisionnement équitable, libre et concurrentiel qui garantit que les ministères obtiennent le meilleur rapport qualité-prix, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) doit veiller :

- *à renforcer les lignes directrices pour clarifier le processus de sélection des consultants et pour préciser que les ministères sont tenus de recourir à un processus de sélection formel pour donner aux consultants qualifiés inscrits sur une liste de fournisseurs attitrés des chances égales de soumissionner pour les contrats du gouvernement;*
- *à ce qu'il y ait dans les dossiers des explications à l'appui de tout écart par rapport aux exigences de sélection concurrentielle de la Directive, à ce que ces écarts aient été autorisés par le Conseil de gestion du gouvernement et à ce que la Directive soit mise à jour pour tenir compte des exigences des ententes relatives aux fournisseurs attitrés;*
- *à ce que ses lignes directrices à l'intention des ministères exigent que les projets de grande envergure ne soient pas divisés en petits contrats pour éviter la mise en concurrence et à ce que les ministères s'assurent que les consultants assument la responsabilité de leur travail en exigeant d'eux des produits livrables précis, à un prix ferme;*
- *à instaurer un meilleur processus pour surveiller le recours aux fournisseurs attitrés par les ministères et recueillir des renseignements à ce sujet.*

Par ailleurs, le SCG doit, dans la mesure du possible, demander aux consultants des garanties que leurs taux quotidiens sont les taux les plus bas qu'ils offrent à leurs clients principaux. Il faut indiquer dans la liste des fournisseurs attitrés les cas où ces garanties n'ont pas été obtenues et permettre alors aux ministères de négocier de meilleurs taux.

État actuel

Le 25 avril 2003, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a diffusé les directives d'approvisionnement révisées du Conseil de gestion du gouvernement (CGG) sur l'acquisition de biens et services, les services de consultation et la technologie de l'information (TI). Les dispositions de ces directives servent à renforcer les exigences touchant le recours à des consultants.

Les directives révisées englobent des politiques et processus spécifiques pour l'acquisition et l'utilisation de services de consultants, y compris des règles spécifiques qui rendent le processus de sélection des fournisseurs attitrés plus concurrentiel que dans le passé. Les directives stipulent les nouvelles exigences suivantes :

- S'il y a un seul fournisseur attitré pour les biens et/ou services requis, le ministère peut choisir ce fournisseur sans autre processus de sélection.
- Si la valeur estimative totale du contrat est inférieure à 25 000 $, le ministère peut choisir l'un des fournisseurs attitrés ou exiger des fournisseurs en lice qu'ils soumettent des offres ou des propositions à l'étude du ministère.
- Si la valeur estimative totale du contrat se situe entre 25 000 $ et 249 999 $, le ministère doit, dans la mesure du possible, inviter au moins trois fournisseurs attitrés à soumettre une offre ou une proposition.
- Si la valeur estimative totale du contrat se situe entre 250 000 $ et 749 999 $, le ministère doit, dans la mesure du possible, inviter au moins cinq fournisseurs attitrés à soumettre une offre ou une proposition.

Dans le cas des contrats dont la valeur estimative dépasse 750 000 $, les ministères doivent organiser un concours complètement ouvert au lieu de choisir un fournisseur attitré. En outre, l'ancienne exigence selon laquelle les contrats de services de TI évalués à 1 million de dollars ou plus doivent être approuvés au préalable par le CGG a été étendue à tous les achats de biens et services.

Les ministères doivent produire et conserver une documentation adéquate sur le processus de sélection des biens et services acquis, les critères utilisés pour déterminer quels fournisseurs attitrés sont invités à soumettre une offre ou une proposition (le cas échéant), ainsi que les critères de sélection du soumissionnaire retenu. Dans le cas des services de consultation, tous les achats non concurrentiels évalués à 25 000 $ ou plus exigent l'approbation préalable du sous-ministre, tandis que ceux évalués à 500 000 $ ou plus doivent être approuvés à l'avance par le CGG.

En décembre 2003, le CGG a approuvé une exigence plus rigoureuse pour les nouveaux projets de TI, selon laquelle les mandats doivent être basés sur des prix fixes plutôt que sur des taux quotidiens. Les employés du ministère doivent obtenir l'approbation de leur directeur de l'information et de leur sous-ministre pour être exemptés de cette exigence.

Les directives imposent des exigences strictes qui limitent la capacité des ministères à élargir la portée des contrats de services de consultation et à les structurer ou diviser de manière à éviter la mise en concurrence. Ces exigences englobent des procédures améliorées de surveillance et d'approbation au niveau de la haute direction. Elles obligent les ministères à planifier les mandats de consultation avec soin et à évaluer le coût des mandats proposés avec exactitude.

Le SCG nous a informés que les nouvelles ententes relatives aux fournisseurs attitrés pour divers services de consultation en TI comprennent une nouvelle méthodologie d'établissement des prix. Celle-ci permet de s'assurer que, lorsque des fournisseurs présentent une soumission afin d'être inclus dans la liste des fournisseurs attitrés pour un service donné, le prix le plus élevé consenti à un fournisseur qualifié ne dépasse

pas de plus de 25 % la moyenne des soumissions pour le service en question. Ce plafond a été établi afin d'encourager les fournisseurs à demander des prix moins élevés et devrait se traduire par un meilleur rapport qualité-prix lorsqu'il est fait appel à des fournisseurs attitrés. Tous les nouveaux contrats de TI octroyés à des fournisseurs attitrés renferment des clauses obligeant ces derniers à offrir aux ministères les taux du « client le plus favorisé ». Les fournisseurs, quant à eux, auront l'option de réduire davantage leurs prix lorsqu'ils répondront aux demandes de services des ministères. Si les initiatives touchant les fournisseurs attitrés de services de TI réussissent, elles pourraient être étendues aux ententes conclues avec les fournisseurs attitrés d'autres types de services de consultation.

PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE RECOURS AUX CONSULTANTS DANS LES MINISTÈRES

Dépendance continue à l'endroit des consultants et définition des mandats

Recommandation

Pour faire en sorte de combler leurs besoins de la façon la plus économique possible, les ministères doivent se conformer aux exigences de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation :

- *en définissant clairement les mandats proposés, notamment en précisant les produits livrables tangibles, les échéanciers et les coûts et en établissant de préférence un prix plafond;*
- *en évitant la dépendance continue à l'endroit des consultants et, le cas échéant, en veillant au transfert de connaissances entre les consultants et le personnel du ministère.*

Justification du recours aux consultants

Recommandation

Pour faire en sorte d'obtenir les services voulus de la manière la plus économique possible, les ministères, avant d'embaucher des consultants, doivent faire une évaluation appropriée des ressources disponibles en leur sein et dans les autres ministères, décrire les résultats de l'évaluation, évaluer les solutions de rechange et, lorsque le recours aux services de consultants est jugé nécessaire, justifier l'embauchage des consultants.

Sélection concurrentielle des consultants

Recommandation

Pour s'assurer d'acquérir les services de consultation au meilleur prix possible, les ministères doivent :

- *respecter les exigences de sélection concurrentielle de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation et celles du Secrétariat du Conseil de gestion;*
- *choisir le consultant qui obtient la meilleure note d'après leur évaluation de l'expérience, des compétences et des soumissions de tous les consultants en mesure d'exécuter le contrat à leur satisfaction;*
- *décrire par écrit le processus de sélection et conserver cette description à l'appui de leurs décisions.*

État actuel

La Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation a été révisée, et les exigences sont maintenant stipulées dans la Directive d'approvisionnement pour les services de consultation et dans deux autres directives d'approvisionnement concernant l'acquisition de biens et services et la technologie de l'information. Pour donner suite aux recommandations précitées, on a ajouté aux directives d'approvisionnement de nouvelles exigences relatives à la définition des mandats proposés, au transfert des connaissances au personnel du ministère, lorsque cela est possible et approprié, ainsi qu'à la documentation des évaluations des ressources disponibles. Par exemple, il est actuellement interdit aux ministères d'acquérir des services de consultation à l'externe lorsqu'ils possèdent déjà les ressources requises pour faire le travail; s'ils estiment avoir besoin de services de consultation, ils doivent prouver qu'ils ont d'abord envisagé le recours à leurs ressources internes. En outre, un prix plafond ferme lié à la prestation, par le fournisseur, de produits livrables tangibles doit être convenu pour tous les mandats de consultation.

Les nouvelles directives d'approvisionnement esquissent un processus obligatoire de sélection concurrentielle des consultants. Les ministères doivent choisir la soumission la mieux cotée qui répond à toutes les exigences obligatoires, documenter pleinement le processus de sélection et conserver la documentation pendant au moins sept ans.

Le Bureau des services communs du Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a établi une liste de contrôle détaillée pour l'acquisition de services de consultation, laquelle se fonde sur les nouvelles directives d'approvisionnement. La liste de contrôle précise que chaque étape de la planification des contrats, de l'acquisition de services de consultation, de la gestion des consultants et de l'évaluation de leur rendement doit être documentée et validée de façon adéquate. Elle indique également que les ministères devraient faire une analyse de rentabilisation afin de justifier le recours à des consultants. L'analyse de rentabilisation examine dans quelle mesure le fournisseur transférera ses connaissances au personnel du ministère, toute absence de transfert devant être justifiée par le ministère.

Nous avons été informés que le SCG et les ministères avaient organisé, à l'intention de leur personnel clé, des séances de formation sur les politiques et procédures à respecter en cas de recours à des consultants. Nous avons également appris que de nouveaux outils, dont la liste de contrôle, avaient été mis au point pour aider les ministères à appliquer avec succès les exigences des nouvelles directives d'approvisionnement.

En décembre 2003, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé une stratégie visant à réduire la dépendance de la fonction publique ontarienne à l'endroit des consultants. La stratégie prévoit un cadre permettant aux ministères d'examiner les sommes actuellement affectées aux services de consultation et de déterminer, à l'aide d'une analyse de rentabilisation, comment les services requis devraient être fournis sur une base annuelle jusqu'en 2005-2006. Les résultats de l'analyse indiqueront aux ministères s'ils doivent, pour le travail continu, convertir les postes de consultant en des postes d'employé à temps plein ou prévoir l'impartition intégrale du travail.

Le SCG et la plupart des ministères vérifiés en 2002 nous ont également informés qu'ils avaient mis en œuvre des processus pour l'échantillonnage périodique des travaux des consultants et l'évaluation de leur conformité aux exigences.

Contrat conclu par le SCG avec un consultant

Recommandation

Afin d'assurer une surveillance adéquate de l'avancement des projets, de bien contrôler les coûts et de déterminer correctement le degré de réalisation des produits livrables, le Secrétariat du Conseil de gestion doit établir un contrat nouveau ou modifié avec les consultants dans tous les cas où l'étendue et les objectifs du contrat initial sont modifiés, et le contrat nouveau ou modifié doit faire état des modifications de l'étendue et/ou des objectifs.

État actuel

En vertu des nouvelles directives d'approvisionnement, lorsque les modifications et/ou les ajouts aux modalités d'un contrat font monter le prix plafond convenu à l'origine, il faut documenter et faire approuver au préalable par le sous-ministre ou son représentant les modifications et/ou ajouts en question, la méthode employée pour réviser le prix plafond, de même que la raison pour laquelle les modifications et/ou ajouts nécessaires n'ont pas été prévus avant la signature du contrat.

En outre, le sous-ministre et le ministre doivent approuver par écrit à l'avance toute modification qui porterait le prix plafond du contrat à 750 000 $ ou plus. L'approbation préalable du Conseil de gestion du gouvernement est requise dans le cas des modifications qui feraient passer le prix plafond à 1 million de dollars ou plus.

Nous avons été informés que, durant les séances de formation au Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), on a rappelé aux gestionnaires qu'ils devaient veiller à ce que les paiements soient conformes aux conditions stipulées dans les contrats et aux directives applicables. Selon le SCG, les séances de formation portaient également sur les exigences à respecter en cas de modification des contrats, y compris les exigences en matière d'approbation décrites plus haut.

Déclarations d'observation fiscale

Recommandation

Avant de retenir les services d'un consultant, les ministères doivent :

- *s'assurer que le consultant a soumis la déclaration d'observation fiscale exigée pour confirmer qu'il n'a pas d'arriérés d'impôts provinciaux;*
- *faire parvenir les déclarations d'observation fiscale au ministère des Finances pour qu'il puisse vérifier si les consultants qui soumettent cette déclaration sont réellement en règle.*

État actuel

En vertu des trois nouvelles directives d'approvisionnement, le ministère des Finances doit vérifier si un consultant a respecté ses obligations fiscales avant l'attribution d'un contrat évalué à 25 000 $ ou plus. À compter d'avril 2004, cette vérification doit être faite une fois l'an pour les contrats pluriannuels. Si le consultant n'est pas en règle sur le plan fiscal, le ministère des Finances peut déduire les impôts exigibles de la somme due par le ministère contractant.

Nous avons été informés que, durant les séances de formation ministérielles sur les nouvelles directives d'approvisionnement, on a rappelé aux gestionnaires qu'ils devaient obtenir une déclaration d'observation fiscale auprès du consultant et la faire vérifier par le ministère des Finances avant d'attribuer un contrat. Les gestionnaires ont également été avisés des procédures requises en vertu des nouvelles directives d'approvisionnement pour soumettre la déclaration au ministère des Finances et conserver une copie au dossier à des fins de référence. De plus, la liste de contrôle établie par le SCG rappelle aux ministères qu'ils doivent vérifier si chaque consultant engagé a payé ses impôts.

Contrôle des paiements faits aux consultants

Recommandation

Pour s'assurer que tous les paiements faits aux consultants sont versés dans le cadre de contrats valides et uniquement pour le travail effectué, les ministères doivent :

- *veiller à ce que les approbations pertinentes soient obtenues pour les factures de services de consultation soumises aux fins de paiement;*

- *exiger que les paiements soient effectués uniquement dans le cadre d'un contrat valide;*
- *surveiller la concordance des paiements avec les prix convenus dans les contrats et autoriser les dépassements uniquement s'ils sont justifiés, acceptés de façon formelle et accompagnés des approbations pertinentes.*

État actuel

Les trois exigences obligatoires suivantes sont intégrées aux trois nouvelles directives d'approvisionnement. Elles visent à garantir une gestion efficace et responsable des contrats de services de consultation.

- Tous les paiements doivent être conformes aux dispositions contractuelles et approuvés par les autorités compétentes.
- Tous les paiements au titre des frais de déplacement et des frais généraux doivent être conformes à la Directive sur la gestion des déplacements et les frais généraux applicable aux employés du ministère.
- Les ministères doivent récupérer tout paiement en trop pour des frais ou des dépenses.
- Toute modification de la portée et des modalités d'un contrat doit être approuvée par les autorités compétentes.

Nous avons été informés que, dans tous les ministères où nous avions cerné d'importantes lacunes relatives au contrôle financier des paiements dans notre *Rapport annuel 2002*, la délégation des pouvoirs a été révisée afin d'assurer un contrôle plus rigoureux de l'approbation des paiements. Nous avons également appris que tous les ministères avaient mis en place un système de vérification périodique de la conformité des paiements aux modalités du contrat de services de consultation.

Gestion et contrôle du recours aux consultants

Recommandation

Pour s'assurer que les services de consultation sont acquis, gérés et contrôlés de façon économique et adéquate, les ministères doivent instaurer un système pour obtenir des renseignements de gestion à jour sur le recours aux consultants par les divers secteurs de programme et sur les paiements faits par ceux-ci aux consultants. Ces renseignements serviraient à surveiller l'efficacité du recours aux consultants par les ministères et à repérer les secteurs où il faut améliorer les pratiques de gestion.

État actuel

Selon les trois nouvelles directives d'approvisionnement, les ministères doivent désormais remettre au Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) un rapport annuel sur la planification, l'acquisition et la gestion des services de consultation. Ces rapports annuels doivent contenir l'information suivante :

- une liste descriptive de tous les contrats de services de consultation en vigueur au cours de l'exercice, avec des détails sur la valeur totale estimative utilisée pour déterminer les niveaux d'approbation requis, les coûts prévus dans le contrat initial et les coûts réels, les procédures d'acquisition utilisées, ainsi qu'une confirmation des produits livrables reçus;
- tous les contrats dans le cadre desquels il y a eu augmentation du prix plafond;
- tous les contrats subséquents qui ont été attribués sans appel d'offres;
- tous les contrats dont le prix plafond est supérieur à 25 000 $ et pour lesquels le ministère a eu recours à un processus d'acquisition non concurrentiel.

Les ministères doivent examiner les pratiques de gestion utilisées pour assurer la conformité aux nouvelles directives d'approvisionnement, en plus de rendre compte des problèmes rencontrés et des mesures correctives prises pour éviter qu'ils surviennent de nouveau.

Le SCG a produit un modèle de rapport annuel sur les services de consultation, et le premier rapport pour l'exercice 2003-2004 devait lui être présenté avant le 31 mai 2004. Nous croyons comprendre qu'au 15 juillet 2004, tous les ministères avaient soumis leur rapport. Nous avons également été informés que les rapports annuels seraient analysés afin de déterminer les mesures additionnelles requises de la part des ministères ou à l'échelle du gouvernement.

Tous les ministères vérifiés nous ont dit qu'ils avaient apporté des améliorations à leurs systèmes financiers et de gestion afin de surveiller leurs contrats de services de consultation et d'en faire rapport.

Par ailleurs, la Division de la vérification interne au SCG a entrepris une vérification de l'acquisition et de la gestion des services de consultation dans sept grands ministères, principalement pour évaluer le degré de conformité aux nouvelles directives d'approvisionnement. La vérification a commencé en avril 2004 et était en cours au moment de notre suivi.

Évaluations à la fin des contrats

Recommandation

Pour s'assurer d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible des consultants, les ministères doivent veiller à ce que tous les projets de services de consultation importants fassent l'objet d'une évaluation formelle à la fin du contrat et que les résultats de l'évaluation soient décrits par écrit pour établir la pertinence de recourir aux consultants concernés pour des contrats futurs.

État actuel

Les trois nouvelles directives d'approvisionnement comprennent des exigences obligatoires pour la gestion et la documentation du rendement des consultants et

stipulent que tout problème de rendement doit être réglé. Dans le cas des contrats pluriannuels, le rendement doit être évalué au moins une fois l'an pendant la durée du contrat.

Les instructions en cas de recours à des fournisseurs attitrés exigent encore des ministères qu'ils fassent une évaluation du rendement pour chaque mandat de consultation et qu'ils la fassent parvenir au Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) afin de l'aider à mieux gérer le contrat du fournisseur attitré.

Une liste de contrôle à l'intention des ministères qui engagent des consultants stipule que les ministères doivent faire une évaluation formelle de tous les projets de consultation, tandis que le modèle de rapport annuel sur les services de consultation les oblige à rendre compte de l'état des produits livrables pour chaque projet.

Tous les ministères vérifiés en 2002 nous ont informés qu'ils avaient mis en place – ou qu'ils étaient en train de mettre en place – des systèmes et procédures pour que tous les projets de consultation fassent l'objet d'une évaluation formelle du rendement.

SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DE L'ONTARIO

Recommandation

La Société immobilière de l'Ontario (SIO) doit s'assurer de justifier par écrit l'embauchage de consultants en communications. Une analyse des besoins doit comprendre les coûts et les avantages de l'embauchage d'un consultant et les solutions de rechange envisagées, par exemple le recours au personnel de la SIO. Afin de réduire les coûts, la SIO doit également s'efforcer de réduire sa dépendance à l'endroit des consultants en communications en effectuant le plus de travail possible à l'interne.

Afin d'assurer une gestion adéquate des contrats conclus avec les consultants en communications, la SIO doit respecter les modalités des ententes permanentes de la Commission de révision de la publicité qui exigent de signer des lettres d'entente pour chaque contrat. La SIO doit également s'assurer de définir clairement pour chaque contrat l'étendue du projet et les produits livrables de manière à assurer une gestion efficace des contrats et à s'assurer que les objectifs ont été atteints.

Les factures soumises par les consultants en communications doivent être suffisamment détaillées pour permettre au personnel responsable de l'approbation des factures de déterminer si les services ont été rendus et si le montant facturé est raisonnable.

État actuel

La Société immobilière de l'Ontario nous a indiqué qu'elle avait pris des mesures pour réduire sa dépendance à l'endroit des consultants en communications et que la plupart de ses communications quotidiennes étaient maintenant produites à l'interne.

Nous avons été informés que chaque mandat doit maintenant faire l'objet d'une lettre d'entente et que la politique d'approvisionnement a été alignée sur les directives révisées du Conseil de gestion du gouvernement. Les exigences portent sur la planification, les méthodes de sélection des fournisseurs et les critères d'évaluation. Un modèle d'entente standard comprenant les exigences relatives aux modalités du projet, à sa durée et aux produits livrables a été mis en œuvre.

En outre, une description détaillée du travail effectué est requise pour toutes les factures présentées par des consultants en communications.

MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

4.07–Programme de Parcs Ontario

(Suivi de la section 3.07 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Le programme de Parcs Ontario (le programme) du ministère des Richesses naturelles a la responsabilité de la gestion des parcs provinciaux et des zones protégées, conformément à la vision du ministère en matière de développement durable des richesses naturelles et à sa mission de gestion de ces ressources visant à assurer la durabilité écologique. Les principaux objectifs du programme consistent à protéger les richesses naturelles, à permettre la tenue d'activités de loisirs, à développer le tourisme et à mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel de la province.

Au moment de notre suivi, l'Ontario comptait 314 parcs provinciaux (lors de notre vérification de 2002, il y avait 277 parcs provinciaux d'une superficie totale de plus de 70 000 km2). Au cours de l'exercice 2003-2004, le ministère a financé le programme à hauteur d'environ 59 millions de dollars, dont 47 millions provenaient du compte à fins déterminées de Parcs Ontario. Les dépenses d'investissement supplémentaires effectuées par le ministère pour les immobilisations de Parcs Ontario s'élevaient à 25 millions de dollars.

De façon générale, nous avons conclu en 2002 qu'à bien des égards, le ministère ne garantissait pas le respect de la loi et des politiques destinées à assurer une utilisation et un développement durables des ressources des parcs et qu'il ne disposait pas de méthodes adéquates pour évaluer l'efficacité du programme et en rendre compte. En outre, nous avons remarqué que, dans différents cas, les méthodes servant à assurer le respect des impératifs en matière d'économie et d'efficacité devaient être améliorées. Plus précisément, nous avons observé ce qui suit :

- Les activités d'exécution de la loi étaient insuffisantes. En effet, 70 % des directeurs de parc ayant répondu à notre sondage étaient d'avis que les parcs n'étaient pas soumis à une patrouille adéquate et que les normes d'exploitation minimales du ministère en rapport avec l'exécution de la loi n'étaient pas respectées. Comme le ministère ne s'acquittait pas de son mandat de protection, les ressources naturelles en subissaient le contrecoup et certaines ont même été détruites.
- Le ministère disposait de plans de gestion pour seulement 117 des 277 parcs provinciaux. Or, ces plans sont essentiels pour assurer la gestion et la protection de la faune et de la flore. Nous avons relevé des cas où la planification inadéquate et l'absence de mesures ont entraîné une croissance désordonnée de la faune et une destruction de l'habitat qui menaçaient la durabilité d'autres espèces.

- Le ministère ne disposait pas d'une stratégie globale pour la gestion des espèces en voie de disparition dans la province, même si la *Loi sur les espèces en voie de disparition* est en vigueur depuis 1971. Parmi les 29 espèces jugées en voie de disparition par règlement, seulement cinq faisaient l'objet de plans de rétablissement. Trois espèces pour lesquelles il n'existait aucun plan de rétablissement ont complètement disparu de l'Ontario.
- Les normes relatives au service à la clientèle n'ont pas été respectées en ce qui concerne le système informatisé de comptabilisation des réservations et des inscriptions qui était exploité par un fournisseur de services du secteur privé. En effet, pour plus de 65 % des appels téléphoniques que nous avons effectués à titre de contrôle, nous n'avons pas obtenu de réponse soit parce que la ligne était occupée, soit parce que nous avons été mis en attente pendant 15 minutes, après quoi nous raccrochions.

Nous avons recommandé des améliorations dans tous ces domaines et le ministère s'est engagé à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Selon l'information reçue du ministère des Richesses naturelles, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2002*. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

RESPECT DES POLITIQUES ET DES MÉTHODES

Gestion des parcs en vue d'une durabilité écologique

Recommandation

Afin de garantir la protection des ressources des parcs provinciaux et leur maintien à des niveaux durables, le ministère doit :

- *élaborer des plans de gestion pour tous les parcs et passer en revue les plans existants de manière plus rapide;*
- *réaliser et contrôler les inventaires nécessaires des ressources de tous les parcs;*
- *élaborer des méthodes, notamment pour la sélection et la surveillance d'espèces repères, afin de faciliter l'évaluation de la durabilité des écosystèmes des parcs et de faire rapport à ce sujet;*
- *effectuer une analyse des risques à l'échelle de la province qui permettra d'affecter les ressources financières et humaines aux aspects les plus cruciaux et de s'assurer que les mises en œuvre correspondantes sont vérifiées efficacement.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait établi des critères de priorisation des projets associés aux plans de gestion des parcs provinciaux. Ces critères comprennent la date du plan de gestion, le risque pour les valeurs des zones protégées, les engagements, l'intégration aux autres plans ou processus de planification et le soutien des partenaires. En mai 2004, le ministère avait 127 plans de gestion en place pour les 314 parcs provinciaux existant au moment de notre examen de suivi. Le ministère a toutefois reconnu que 90 autres plans de gestion des parcs n'avaient pas été examinés depuis 10 ans.

Pour aider à contrôler les ressources protégées, le ministère a mis au point un système informatisé qui regroupe l'information disponible – basée sur les plans de gestion des parcs – à l'échelle de la province pour l'inventaire des ressources protégées.

Les zones protégées de tout l'Ontario sont exposées à diverses sources de stress internes et externes, dont la présence de randonneurs et de campeurs, les activités d'exploitation agricole ou forestière intensive menées sur des terres adjacentes, de même que les répercussions du changement climatique dans toute la province. Pour aider à évaluer la durabilité des écosystèmes des parcs et à en faire rapport, le ministère a cerné les facteurs de stress écologiques qui pourraient perturber les parcs provinciaux. L'identification de ces facteurs servira de fondement à l'élaboration d'une stratégie basée sur les risques visant à affecter les ressources aux aspects les plus cruciaux des parcs provinciaux.

Espèces en voie de disparition en Ontario

Recommandation

Afin de gérer adéquatement les espèces en péril et d'aider à maintenir et à accroître les populations d'espèces en péril, le ministère doit :

- *élaborer une stratégie globale stipulant la conservation, la protection, le rétablissement et la reproduction des espèces en péril;*
- *rattraper le retard quant à la réglementation des espèces en péril établies;*
- *préparer et mettre en œuvre des plans de rétablissement afin d'aider à prévenir la disparition d'espèces de la province.*

État actuel

Le ministère a élaboré une Stratégie provisoire pour la protection des espèces en péril de l'Ontario, qui énonce les principes, objectifs et stratégies devant lui permettre de poursuivre le développement d'un programme détaillé de protection des espèces en péril en collaboration avec ses partenaires. Les éléments clés de la stratégie comprennent la surveillance et la gestion des données, l'évaluation, la protection et le rétablissement des espèces en péril, ainsi que la sensibilisation du public.

En ce qui concerne le retard dans la réglementation des espèces en péril, le ministère nous a informés qu'il s'agissait d'un processus continu dans le cadre duquel environ trois espèces sont réglementées chaque année. On ajoute continuellement de nouvelles espèces à la liste, ce qui grève encore plus lourdement les efforts de réglementation. Depuis notre vérification de 2002, 11 espèces additionnelles ont fait l'objet d'un règlement en vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition*. En mai 2004, il y avait en Ontario 34 espèces (soit trois de plus qu'au moment de notre vérification) que le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada avait recommandé d'inscrire sur la liste nationale des espèces en voie de disparition mais qui n'ont pas encore été réglementées en vertu de la *Loi*. Le ministère a indiqué qu'il poursuivrait ses efforts de réglementation pour toutes ces espèces. Nous avons toutefois été informés que certaines d'entre elles étaient protégées par la *Loi sur la protection du poisson et de la faune*, la *Loi sur les parcs provinciaux*, la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* (qui obligent les municipalités à protéger d'importantes parties des habitats des espèces en péril et menacées lorsqu'elles prévoient d'aménager des territoires).

En mai 2004, le ministère a affirmé que, pour assurer la mise en place de plans de rétablissement pour les espèces en péril et menacées, il avait créé 55 équipes chargées de s'occuper du rétablissement de 73 espèces, approuvé sept plans de rétablissement et entamé l'examen de 19 plans de rétablissement provisoires.

Activités d'exécution de la loi

Recommandation

Afin d'aider à faire en sorte que les ressources des parcs provinciaux soient protégées adéquatement, le ministère doit :

- *se pencher sur les activités d'exécution de la loi dans les parcs avec et sans exploitation afin de déterminer si le financement accordé, le personnel et l'équipement dont disposent les directeurs et les gardiens des parcs sont adéquats pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'exécution de la loi;*
- *élaborer des directives particulières précisant une stratégie d'exécution de la loi en fonction des risques pour les parcs sans exploitation.*

État actuel

En 2003, le ministère a entrepris un examen des activités d'exécution de la loi dans les parcs avec et sans exploitation. En mai 2004, il était en train d'évaluer les recommandations formulées par l'équipe d'examen relativement aux normes d'exploitation minimales, mais aucun délai n'avait été fixé pour la mise en œuvre des recommandations découlant de l'examen.

Le ministère nous a informés qu'il avait élaboré une stratégie d'évaluation basée sur les risques pour les parcs sans exploitation afin d'aider le personnel à suivre le processus de gestion des risques. Cet outil devrait aider les directeurs et les gardiens des parcs à cerner et à évaluer les risques pour leurs parcs, à assigner les priorités et à déterminer les mesures de protection appropriées ainsi que les ressources requises. Le ministère envisageait également l'élaboration de normes minimales de gestion de la garde des biens pour les parcs sans exploitation.

MESURE ET RAPPORT DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation

Le ministère doit élaborer des indicateurs des performances pouvant être utilisés dans les évaluations et qui contribuent à assurer la durabilité écologique des ressources des parcs provinciaux.

État actuel

Le ministère a établi un cadre qui préconise une approche basée sur les écosystèmes pour surveiller et appuyer la planification et la gestion des zones protégées en Ontario. Ce cadre prévoit neuf résultats permettant de mesurer le rendement par rapport à l'objectif de la durabilité écologique. Ces résultats visent à mesurer les trois grands principes que sont l'intégrité écologique, le bien-être social et la santé économique. Dans chaque cas, un certain nombre d'indicateurs ont été mis au point pour mesurer le rendement. Le ministère a indiqué que les mesures du rendement seraient en place d'ici mars 2005 et qu'il produirait alors un rapport sur l'état des zones protégées afin de déterminer si ses pratiques permettent d'assurer la durabilité écologique des ressources des parcs provinciaux.

IMPORTANCE DES FACTEURS ÉCONOMIQUES ET DE L'EFFICACITÉ

Système de comptabilisation et de réservation des parcs

Recommandation

Le ministère doit surveiller de plus près le prestataire du service afin de s'assurer que les exigences en matière de service à la clientèle sont respectées et que les contrats futurs conclus avec des prestataires de services comprennent une disposition prévoyant des examens indépendants et périodiques de la sécurité.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il continuait de surveiller le rendement du prestataire de services responsable du centre téléphonique des réservations en passant en revue les rapports quotidiens et hebdomadaires. En mai 2004, le ministère était en train de créer un poste dont le titulaire sera chargé de surveiller le service de réservations sur Internet en réalisant des tests au hasard et de vérifier les temps de réponse du centre d'appels. Ce poste devrait être en place durant l'été 2004. Le ministère a déterminé que le rendement du prestataire de services s'était amélioré depuis mars 2003, le temps moyen de réponse du centre de réservations par téléphone étant inférieur à dix secondes.

Le ministère a également instauré des examens semestriels indépendants de la sécurité du service contractuel de réservations sur Internet. À son avis, les examens démontrent que ce service est sécuritaire.

Entretien des immobilisations

Recommandation

Afin de garantir l'entretien des parcs provinciaux, pour que les générations futures puissent en profiter, et pour corriger les lacunes quant aux immobilisations qui présentent un risque pour la santé et la sécurité, le ministère doit prendre des mesures afin de remettre les immobilisations des parcs dans un état satisfaisant.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait corrigé les lacunes quant aux immobilisations qui pourraient menacer la santé et la sécurité du personnel et des visiteurs en améliorant ou en remplaçant les installations. Il a ajouté qu'il poursuivrait ses efforts pour entretenir et remettre en état les immobilisations des parcs et qu'il continuait d'estimer le financement requis à cette fin à environ 420 millions de dollars. Il a souligné qu'aux niveaux de financement actuels, cela pourrait prendre 30 ans pour remettre les immobilisations dans un état acceptable.

En ce qui concerne les réseaux de traitement des eaux usées et de distribution d'eau des parcs provinciaux, le ministère poursuit ses efforts afin de respecter les normes sur l'eau potable établies par le ministère de l'Environnement. Depuis notre vérification de 2002, le ministère a engagé des dépenses en immobilisations de 35,4 millions de dollars pour améliorer les réseaux d'eau potable de ses parcs provinciaux.

Biens mobiliers des parcs provinciaux

Recommandation

Afin de contrôler et de protéger adéquatement les biens mobiliers des parcs, le ministère doit élaborer et mettre en place un nouveau système de gestion des biens afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la nouvelle politique et de la directive au sujet de la gestion des biens mobiliers.

État actuel

Le ministère a mis en œuvre un système de gestion des biens mobiliers pour les inventaires des parcs. Toutes les données provenant de l'ancien système de gestion des biens, abandonné en 1998, ainsi que tous les biens achetés depuis ont été intégrés au nouveau système. Pour s'assurer que le système rend bien compte de tous les biens mobiliers et pour contrôler et protéger ces ressources, les directeurs des parcs doivent procéder à des vérifications périodiques.

Compte à fins déterminées de Parcs Ontario

Recommandation

Afin de s'assurer que tous les fonds publics sont correctement comptabilisés et que le compte à fins déterminées de Parcs Ontario reçoit tout le montant des intérêts auquel il a droit, le ministère doit :

- *exiger que les entrepreneurs déposent toutes les recettes des parcs provinciaux dans le Trésor, conformément aux prescriptions de la* Loi sur les parcs provinciaux *et de la* Loi sur l'administration financière*;*
- *effectuer les rapprochements nécessaires de manière rapide.*

État actuel

Selon le ministère, tous les nouveaux contrats conclus avec des entrepreneurs qui exploitent de grands parcs pour son compte stipuleront le dépôt de tous les revenus au Trésor. Désormais, les entrepreneurs factureront au ministère les services rendus. En mai 2004, le ministère était encore en train d'examiner les accords conclus avec les entrepreneurs qui exploitent les points d'accès aux parcs et avec ceux qui exploitent des parcs en partenariat, afin d'évaluer l'impact des nouvelles exigences sur le plan des coûts et de l'administration aussi bien pour lui que pour les entrepreneurs.

Le ministère nous a informés qu'il engageait maintenant des employés additionnels durant les mois occupés de l'été pour s'assurer que les rapprochements des revenus des parcs avec les dépôts sont effectués en temps opportun. Cela a permis le virement rapide des fonds du Trésor au compte à fins déterminées de Parcs Ontario afin de maximiser l'intérêt produit par le compte.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE ET DES SERVICES CORRECTIONNELS

4.08–Programme de services communautaires

(Suivi de la section 3.08 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

Le Programme de services communautaires du ministère (le Programme) est responsable de la surveillance des contrevenants adultes (18 ans et plus) et, jusqu'au 31 mars 2004, était aussi responsable des jeunes contrevenants (16 et 17 ans) qui bénéficiaient d'une mise en liberté sous condition, à savoir, qui étaient en probation, qui purgeaient une peine avec sursis ou qui étaient en libération conditionnelle (la responsabilité des services aux jeunes contrevenants a été transférée au nouveau ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse le 1er avril 2004). Les objectifs du Programme consistent à protéger le public en assurant la surveillance des contrevenants dans la collectivité et à faciliter la réadaptation des contrevenants en leur fournissant une formation, des traitements et des services qui favorisent leur adaptation personnelle et sociale dans la collectivité.

Au moment de notre vérification en 2002, le ministère assurait en moyenne la surveillance quotidienne de 65 000 contrevenants (jeunes et adultes) dans la collectivité. Sur ce nombre, 95 % étaient en probation, 4 % purgeaient une peine avec sursis et les autres bénéficiaient d'une libération conditionnelle provinciale.

Au 31 mars 2002, le ministère employait environ 770 agents de probation et de libération conditionnelle à l'échelle de la province. Par ailleurs, dans le cadre du Programme, le ministère passe des contrats avec certains organismes communautaires pour assurer la prestation de divers programmes de counseling et de traitement. En date du 1er avril 2004, environ 1 100 agents de probation et de libération conditionnelle travaillaient dans l'ensemble de la province, dont environ 700 au service du ministère. Les autres, soit environ 400, ont été transférés au nouveau ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. En 2003-2004, les dépenses totales du Programme atteignaient environ 95 millions de dollars (environ 82 millions de dollars en 2001-2002).

En 1999, le ministère a adopté un nouveau modèle de gestion des contrevenants qui visait à déterminer leurs besoins en matière de programmes correctionnels, besoins que l'on se doit de combler si l'on veut réduire véritablement le risque de récidive de leur part. En 2002, tout en reconnaissant que le ministère s'occupait de mettre en œuvre ce nouveau modèle, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il subsistait un

certain nombre de lacunes dans ses procédures, qui nuisaient à l'efficacité de la surveillance des contrevenants dans la collectivité. Par exemple :

- Dans les bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté, pour plus de 40 % des contrevenants qui avaient commis de nouvelles infractions de « niveau I » pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère, l'absence d'évaluation du risque et des besoins et du plan de gestion individuel exigés pour définir leur risque de récidive et recommander la surveillance. (Les infractions de niveau I comprennent les agressions sexuelles, les agressions causant des blessures, les menaces de mort et d'autres crimes violents.)
- Dans les cinq bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté que, parmi les cas impliquant des contrevenants de niveau I qui avaient commis de nouvelles infractions pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère, plus de 30 % n'avaient pas fait l'objet d'un suivi en temps voulu lorsque le contrevenant n'avait pas respecté les conditions de la surveillance.
- Selon nos estimations, il y avait environ 10 000 mandats d'arrêt émis à l'endroit de contrevenants dans la collectivité qui n'avaient pas respecté l'obligation de se présenter à leur agent de probation et de libération conditionnelle. Certains de ces mandats remontaient à dix ans. Un grand nombre de ces contrevenants posaient un risque élevé et avaient commis des infractions graves, telles que des agressions sexuelles et des agressions causant des blessures. Le ministère ignorait le nombre de contrevenants qui étaient toujours en liberté alors que des mandats d'arrêt étaient émis à leur endroit.

  Nous étions conscients que l'arrestation des contrevenants, à la suite de l'émission d'un mandat, relevait de la police et non du personnel correctionnel; toutefois, une plus grande collaboration s'imposait entre le ministère et la police pour ne pas exposer la collectivité à un risque indu.
- Selon un rapport du ministère, il arrivait souvent que les programmes correctionnels destinés aux contrevenants ne soient pas offerts dans leur collectivité. Par exemple, sur plus de 3 000 délinquants sexuels assujettis à la surveillance du ministère, moins de 600 bénéficiaient de programmes de réadaptation appropriés.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au ministère et celui-ci s'est engagé à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Les Services de vérification interne du ministère ont examiné l'état des mesures prises jusqu'à maintenant en ce qui concerne les recommandations que nous avions formulées en 2002. De notre côté, après examen, nous avons établi que nous pouvions nous en remettre à leur travail. En nous fondant sur cet examen et sur

d'autres renseignements qui nous ont été transmis par le ministère, nous sommes arrivés à la conclusion que des progrès ont été réalisés jusqu'à un certain point en ce qui concerne les recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2002*. Nous présentons ci-dessous l'état actuel des mesures prises par le ministère en réponse à chacune de nos recommandations.

NOUVEAU MODÈLE DE GESTION DES CONTREVENANTS

En 2002, nous avions indiqué que nous ferions un suivi dans deux ans des progrès de la mise en œuvre du nouveau modèle de gestion des contrevenants, à savoir le Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle (MPSPLC).

État actuel

Le ministère a implanté le MPSPLC dans tous ses bureaux de probation et de libération conditionnelle (au moment de notre vérification de 2002, il avait été mis en œuvre dans 35 % de ces bureaux). D'après les évaluations faites par le ministère, la composante d'évaluation (évaluer les risques et les besoins) et celle du placement dans un groupe de services (placer les contrevenants dans l'un des quatre groupes de services d'intervention prévus pour répondre à leurs besoins en matière de programmes correctionnels) étaient appliquées dans les bureaux de probation et de libération conditionnelle. En revanche, le ministère continuait de s'efforcer d'élargir l'accès aux programmes de réadaptation de base (voir également la section « Programmes de réadaptation » dans ce suivi).

SURVEILLER LES CONTREVENANTS DANS LA COLLECTIVITÉ

Évaluations du risque et des besoins et plans de gestion

Recommandation

Afin de réduire le risque de récidive des contrevenants qui sont sous la surveillance du ministère et de renforcer leur réadaptation, le ministère doit rédiger en temps voulu l'évaluation du risque et des besoins et les plans de gestion exigés pour ces contrevenants.

État actuel

D'après le ministère, des évaluations du risque et des plans de gestion avaient été réalisés dans environ 95 % et 67 % des cas respectivement. Le ministère a indiqué qu'il avait embauché 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle depuis 2000. Il lui fallait toutefois étoffer le personnel nécessaire pour assurer la supervision du travail de son personnel de probation. Dans le cadre du

processus gouvernemental de planification axée sur les résultats, le ministère prévoyait demander l'autorisation d'embaucher du personnel de supervision supplémentaire d'ici l'automne 2004.

Surveillance et application de la conformité aux conditions de la surveillance

Recommandation

Afin de mieux assurer la sécurité du public, le ministère doit :

- *prendre des mesures correctives appropriées en temps voulu lorsque des contrevenants dont il assure la surveillance n'en respectent pas les conditions, en particulier dans le cas des contrevenants posant un risque élevé;*
- *veiller à ce que les agents de probation et de libération conditionnelle documentent leurs décisions et à ce qu'ils expliquent, notamment, les raisons pour lesquelles ils décident de ne pas prendre de mesures d'application dans les cas de non-conformité.*

État actuel

Selon le ministère, la prise de mesures correctives appropriées en temps voulu lorsque les contrevenants ne respectaient pas les conditions de leur surveillance continuait de poser des problèmes, notamment le défaut de documenter les motifs pour lesquels on ne prenait pas de mesures d'application quand les contrevenants ne respectaient pas les ordonnances de surveillance. Dans plus de la moitié des dossiers qu'il a examinés, le ministère a indiqué que les raisons pour lesquelles les contrevenants n'avaient pas respecté les ordonnances de traitement, de counseling ou de dédommagement n'étaient pas indiquées. Le ministère a précisé qu'il avait besoin de davantage de personnel pour superviser le travail de ses agents de probation et qu'il demanderait l'autorisation d'embaucher du personnel de supervision supplémentaire d'ici l'automne 2004.

Mandats d'arrêt en vigueur

Recommandation

Afin de mieux protéger la collectivité et de renforcer la crédibilité du système judiciaire, le ministère doit collaborer davantage avec les services de police pour assurer une arrestation rapide des contrevenants à risque élevé à l'endroit desquels des mandats d'arrêt sont émis.

État actuel

Le ministère a fait des progrès sur le plan de la coordination de ses efforts avec ceux des services de police pour faire en sorte que les contrevenants à risque élevé soient arrêtés rapidement.

En juin 2004, la moitié des bureaux régionaux du ministère avaient établi des protocoles par écrit avec les services de police locaux au sujet de l'échange de renseignements sur les contrevenants. Par contre, il n'y avait aucun plan d'échange d'information sur les mandats d'arrêt entre le Système informatique de suivi des contrevenants du ministère et le Centre d'information de la police canadienne. Le ministère reconnaissait qu'il était nécessaire d'améliorer l'échange de ces renseignements pour assurer une arrestation rapide des contrevenants à risque élevé à l'endroit desquels des mandats d'arrêt étaient émis.

Selon le ministère, à la suite de notre vérification de 2002, il a été établi qu'il y avait environ 9 600 dossiers de mandats d'arrêt dans les différents bureaux de probation et de libération conditionnelle de la province. Un examen plus approfondi mené par le ministère, en collaboration avec les tribunaux et les services policiers, a révélé que 4 700 de ces dossiers étaient périmés et avaient été résolus depuis. Le ministère a indiqué qu'il s'occupait maintenant de régler le cas des 4 900 autres mandats d'arrêt en vigueur.

PROGRAMMES DE RÉADAPTATION

Recommandation

Afin de favoriser l'adaptation personnelle et sociale dans la collectivité des contrevenants dont il assure la surveillance, le ministère doit veiller à ce que les contrevenants aient accès aux programmes de réadaptation dont ils ont besoin.

État actuel

Le ministère nous a informés que le nombre de ses programmes de réadaptation de base était passé de trois à cinq et qu'au moins l'un d'entre eux était offert dans 45 des 105 bureaux de probation et de libération conditionnelle (39 bureaux seulement offraient de tels programmes lors de notre vérification de 2002). Le ministère a indiqué qu'il prévoyait d'offrir ses cinq programmes de base dans un plus grand nombre de bureaux. Selon le ministère, les bureaux situés dans les régions éloignées ou certains petits bureaux satellites répondent aux besoins des contrevenants sur une base individuelle.

AGENTS DE PROBATION ET DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Nombre de cas et charges de travail

Recommandation

Le ministère doit élaborer des normes de charge de travail et s'en servir pour analyser les besoins de dotation de façon à pouvoir déployer le personnel de manière plus efficiente et plus efficace.

État actuel

En février 2004, le ministère a publié un rapport à l'intention des agents de probation et de libération conditionnelle sur la façon d'évaluer la charge de travail. Il a laissé entendre que des normes de charge de travail seraient instaurées après la mise à l'essai des normes proposées et l'implantation d'un système d'information visant à importer les données sur les charges de travail.

SYSTÈME INFORMATIQUE DE SUIVI DES CONTREVENANTS

Dans notre rapport de 2002, nous avons indiqué que le ministère avait remplacé l'ancien système de gestion des contrevenants par un nouveau système basé sur Internet, à savoir le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC). D'après notre examen et nos discussions avec le personnel du ministère à ce moment-là, le SISC permettait l'échange de renseignements avec les autres partenaires, mais il ne facilitait pas la gestion de cas pour les agents de probation et de libération conditionnelle. Nous avons également souligné qu'il n'y avait pas de contrôles suffisants pour prévenir l'accès non autorisé aux dossiers des contrevenants et nous avons indiqué que nous effectuerions un suivi des progrès réalisés par le ministère pour corriger les problèmes éprouvés avec le SISC.

État actuel

Selon le ministère, la fiabilité du SISC a été améliorée : les plantages et les gels d'écran sont maintenant moins fréquents. Les résultats d'un sondage effectué par le ministère vers la fin de 2003 indiquent que la majorité des agents de probation et de libération conditionnelle considèrent que le SISC est utile pour la gestion des dossiers des contrevenants. Par ailleurs, il y a maintenant des contrôles plus rigoureux par mot de passe.

FINANCEMENT ET SURVEILLANCE DES ORGANISMES DE SERVICES COMMUNAUTAIRES

Recommandation

Afin d'assurer une prestation de services économique, efficace et responsable, le ministère doit veiller à ce que :

- *le financement octroyé aux organismes de services communautaires qui assurent la prestation de programmes aux contrevenants repose sur une évaluation appropriée des niveaux de service requis;*
- *les montants versés aux organismes de services communautaires soient appuyés comme il se doit par des contrats signés;*
- *les services fournis par ces organismes fassent l'objet d'une surveillance pour confirmer qu'ils respectent les normes du ministère, qu'ils répondent aux besoins des contrevenants et que les fonds sont dépensés de façon prudente.*

État actuel

Le financement octroyé par le ministère aux organismes de services communautaires n'était toujours pas fondé sur une évaluation appropriée des niveaux de service requis. Le ministère a admis que seulement la moitié des 176 contrats de services communautaires pour les contrevenants adultes étaient signés en décembre 2003; toutefois, le 31 mars 2004, il en restait seulement sept à signer. Le ministère a également admis qu'en raison de problèmes de dotation, les processus d'assurance de la qualité sont toujours insuffisants et ne permettent pas de vérifier que les services sont dispensés comme il se doit. Il a déclaré qu'il envisageait de modifier sa structure de dotation et de soumettre les organismes à un processus d'appel d'offres avant 2005.

ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation

Le ministère doit adopter des mesures du rendement pour évaluer l'efficacité du programme de services communautaires sur le plan de la sécurité publique et de la réadaptation des contrevenants.

État actuel

Le ministère a laissé entendre qu'il élaborait un nouveau système d'évaluation du rendement pour les contrevenants faisant partie du programme de services communautaires. D'après le ministère, les mesures du rendement seront élaborées aux fins de mise en œuvre plus tard en 2004.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE ET DES SERVICES CORRECTIONNELS

4.09–Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées

(Suivi de la section 3.09 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées (la Commission) rend les décisions concernant la libération conditionnelle des contrevenants qui purgent des peines d'emprisonnement de moins de deux ans. Les contrevenants deviennent admissibles à la libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de leur peine. Ceux qui se voient accorder une libération conditionnelle purgent la totalité de leur peine (un tiers en établissement et deux tiers dans la collectivité sous la surveillance et selon les conditions imposées par la Commission). En l'absence de libération conditionnelle, les contrevenants sont habituellement libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine en établissement. Pour contribuer de manière efficace à la sécurité de la société, la Commission doit faciliter la réinsertion sociale d'un plus grand nombre de contrevenants à faible risque en contrôlant le moment et les conditions de leur mise en liberté.

Pour l'exercice 2001-2002, la Commission comptait 4 membres à temps plein et plus de 40 membres à temps partiel. Les dépenses totales de l'exercice 2003-2004 atteignaient environ 3 millions de dollars (comme pour l'exercice 2001-2002).

En 2002, nous sommes arrivés à la conclusion que la réduction spectaculaire du nombre de détenus admissibles à la libération conditionnelle qui bénéficient d'une audience faisait obstacle au mandat de la Commission, à savoir protéger la société en assurant une réinsertion véritable des contrevenants dans la collectivité. La diminution du nombre d'audiences, qui est passé de 6 600 à 2 100, conjuguée à une baisse constante du nombre de libérations conditionnelles accordées, soit de 59 % à 28 %, s'est traduite par la libération conditionnelle de moins de 600 détenus en 2000-2001, contre 3 800 en 1993-1994.

D'après les études réalisées par la Commission, cette diminution était imputable entre autres au fait que les détenus ne recevaient pas les renseignements qui devaient leur être fournis sur la libération conditionnelle ou qu'ils renonçaient aux audiences de libération conditionnelle parce qu'ils estimaient qu'il était peu probable qu'ils obtiennent une audience juste et impartiale. De plus, un nombre important de

contrevenants n'avaient pas la possibilité de se faire entendre à cause des pratiques très différentes entre les régions dans ce domaine. Par exemple, dans l'une des quatre régions, nous avons constaté que la pratique était de refuser toute demande d'audience provenant de détenus purgeant des peines de 122 jours ou moins, privant ainsi un nombre important de contrevenants de la possibilité de se faire entendre. Cette constatation est particulièrement importante du fait que 85 % des détenus de l'Ontario purgent en général des peines de moins de six mois et sont condamnés en moyenne à des peines de quelque 70 jours seulement.

Par ailleurs, nous avons constaté que, malgré la baisse importante du nombre de libérations conditionnelles accordées en Ontario depuis 1993-1994, le taux de récidive des libérés conditionnels avait augmenté en général au cours de cette période. Nous avons également remarqué ce qui suit :

- Dans bien des cas, la Commission n'avait pas obtenu tous les renseignements pertinents avant de rendre ses décisions en matière de libération conditionnelle et n'avait pas expliqué par écrit les raisons pour lesquelles elle avait décidé de ne pas imposer les conditions spéciales recommandées par les agents de libération conditionnelle ou la police.
- La Commission avait fixé pour 2001-2002 des objectifs de rendement inférieurs à ceux déjà atteints, donc des objectifs qui ne contribuaient pas à améliorer son rendement.
- Il n'existait pas de processus de sélection officiel en Ontario pour évaluer les capacités, les compétences, l'engagement et la pertinence des candidats au titre de membre de la Commission et celle-ci n'avait pas l'occasion de faire part de ses observations sur la sélection initiale des candidats.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations à la Commission et celle-ci s'est engagée à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements obtenus de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées, des progrès ont été réalisés jusqu'à un certain point en ce qui concerne les recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2002*. Nous présentons ci-dessous l'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations.

NOMBRE D'AUDIENCES DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Recommandation

Afin d'assurer un contrôle plus efficace du moment et des conditions de la mise en liberté des détenus, la Commission doit :

- *collaborer avec le ministère pour faire en sorte que les établissements correctionnels renseignent les détenus comme il se doit sur la libération conditionnelle;*
- *examiner les pratiques régionales pour garantir un accès général et équitable aux contrevenants qui présentent une demande d'audience de libération conditionnelle.*

État actuel

La Commission a laissé entendre que les résultats d'un sondage effectué récemment par le ministère sur la façon dont sont communiqués les renseignements sur la libération conditionnelle semblaient indiquer que le processus laissait à désirer dans certains établissements. Selon la Commission, les renseignements transmis aux détenus au sujet de la libération conditionnelle sont très différents d'un établissement à l'autre. La Commission s'employait avec le ministère à instaurer un processus de contrôle pour faire en sorte que les détenus reçoivent les renseignements appropriés en temps voulu.

Pour ce qui est des pratiques régionales de la Commission, celle-ci a émis de nouvelles politiques à l'échelle provinciale à l'intention de tous ses membres afin de garantir aux détenus un accès général et équitable aux services. D'après la Commission, le respect de ces politiques est contrôlé dans le cadre de son processus d'assurance de la qualité et d'examen du rendement.

DÉCISIONS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE ET LEUR EFFET SUR LA RÉCIDIVE

Recommandation

Afin d'assurer une meilleure protection de la société par la mise en liberté de détenus assujettis comme il se doit à la surveillance et aux conditions de la libération conditionnelle, la Commission doit mener un examen systémique de ses décisions pour déterminer les raisons pour lesquelles le taux de libérations conditionnelles accordées a diminué considérablement depuis 1993-1994 et les raisons pour lesquelles on a assisté à une augmentation générale du taux de récidive chez les libérés conditionnels au cours de cette même période, et apporter les mesures correctives qui s'imposent.

État actuel

La Commission a indiqué que ses ressources limitées l'avaient empêchée de mener un examen approfondi de ses décisions et de leur rapport avec les taux de libérations conditionnelles accordées et refusées.

La Commission nous a informés que les taux de libérations conditionnelles accordées se maintenaient aux alentours de 30 % depuis 1998-1999 et que cette situation était en grande partie imputable au fait que les contrevenants qui avaient soumis une demande de libération conditionnelle au cours de cette période présentaient des risques plus élevés, notamment un dossier judiciaire chargé. Selon la Commission, malgré les risques plus élevés posés par les contrevenants, les taux de récidive sont demeurés aux alentours de 3,6 % au cours des trois dernières années.

MESURES DU RENDEMENT

Recommandation

Pour faire en sorte de réduire le taux de récidive des libérés conditionnels et renforcer ainsi la sécurité publique, la Commission doit fixer des objectifs de rendement fondés sur ses meilleurs résultats et sur ceux d'autres territoires de compétence.

État actuel

Après avoir étudié la situation dans d'autres territoires de compétence canadiens, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il n'existait pas de mesures de rendement comparables dont elle pourrait s'inspirer pour améliorer les mesures du rendement de la libération conditionnelle en Ontario.

La Commission n'avait pas établi d'objectifs de rendement fondés sur ses meilleurs résultats. Elle a laissé entendre que l'établissement de tels objectifs ferait partie du processus de planification du gouvernement axé sur les résultats à compter de l'automne.

PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Obtention de renseignements pertinents

Recommandation

Afin de faire reposer les libérations conditionnelles sur de meilleurs fondements, la Commission doit tenir compte de tous les renseignements nécessaires pour appuyer ses décisions en matière de libération conditionnelle, notamment les motifs et les recommandations du juge qui a infligé la peine et les plans de déplacement de tous les contrevenants qui posent un plus grand risque de récidive.

État actuel

La Commission a indiqué qu'elle continuait de s'efforcer d'établir un protocole pour obtenir des juges les motifs des peines qu'ils imposent et leurs recommandations. Elle nous a informés que les décisions prises par ses membres étaient soumises à un examen systématique de l'assurance de la qualité et que ces examens consistaient notamment à vérifier si les membres avaient obtenu et pris en compte les renseignements clés exigés, tels que les plans de déplacement des détenus après leur libération, pour appuyer leurs décisions en matière de libération conditionnelle.

Établissement des conditions de libération conditionnelle

Recommandation

Afin d'assurer la sécurité publique, la Commission doit appuyer de façon appropriée ses décisions de ne pas imposer les conditions de libération conditionnelle spéciales recommandées par la police ou par les agents de libération conditionnelle.

État actuel

Selon la Commission, depuis 2003 les membres sont tenus de prendre en compte et de consigner par écrit les recommandations formulées par la police, par les agents de libération conditionnelle et par les autres professionnels. Lorsque la Commission choisit de ne pas appliquer ces recommandations, elle doit en indiquer les motifs par écrit.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET EXAMEN DU RENDEMENT

Recommandation

Afin d'améliorer la qualité des décisions prises par ses membres et son rendement global, la Commission doit surveiller de façon systématique le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle et prendre les mesures correctives qui s'imposent, notamment offrir une formation supplémentaire.

État actuel

D'après les statistiques sur les examens de l'assurance de la qualité transmises par la Commission, ces examens sont maintenant effectués tous les trimestres dans toutes les régions de la province. La Commission nous a informés que les membres et le personnel reçoivent une rétroaction et une formation d'après les résultats des examens.

CHOIX ET NOMINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Recommandation

Pour garantir que l'on choisit et nomme à la Commission les candidats les plus compétents, la Commission doit établir, de concert avec le Secrétariat des nominations du Secrétariat du Conseil de gestion, un processus d'évaluation plus formel des aptitudes, des compétences, de l'engagement et de la pertinence des candidats au titre de membre de la Commission.

État actuel

La Commission nous a informés qu'elle avait établi au cours de l'exercice 2002-2003, en consultation avec le Secrétariat des nominations et le ministère, un processus de recrutement pour la sélection de ses membres. Des critères de sélection portant sur des aspects tels que les études, l'expérience, les connaissances, les aptitudes, les compétences et la pertinence des candidats ont été établis et un processus d'entrevue formel a été adopté. C'est maintenant un comité de trois membres, composé du président de la Commission, d'un représentant du Bureau du ministre et d'un représentant du ministère, qui reçoit les candidats en entrevue.

MINISTÈRE DU TOURISME ET DES LOISIRS

4.10–Programme du tourisme

(Suivi de la section 3.10 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

En 2002, le ministère du Tourisme et des Loisirs a estimé que l'industrie du tourisme employait environ 500 000 personnes et qu'elle injectait une somme de 21,8 milliards de dollars dans l'économie de l'Ontario. Le Programme du tourisme du ministère (le Programme) est responsable du développement et de la promotion du tourisme en Ontario. La Société du Partenariat ontarien de marketing touristique (la Société), un organisme ministériel, a pour rôle de faire la promotion de l'Ontario comme destination touristique. Pour l'exercice 2003-2004, les dépenses d'exploitation en matière de tourisme se sont élevées à 145 millions de dollars (elles étaient de 83 millions en 2001-2002), dont 102 millions (52 millions en 2001-2002) ont été dépensés par la Société.

Dans le cadre de la vérification de 2002, nous avons constaté que le Programme avait fait l'objet de nombreux changements en ce qui concerne les objectifs et la structure organisationnelle, à preuve ses cinq énoncés de mission différents. En effet, le ministère responsable du Programme a changé à six reprises. Un autre changement important a eu lieu, soit la mise sur pied, récemment, de la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique, à qui on a confié la responsabilité du marketing et de la publicité en matière de tourisme. De plus, le mandat d'au moins 11 ministères provinciaux comporte un objectif se rapportant au tourisme. En raison de l'importance du tourisme pour l'économie de l'Ontario, le ministère doit assurer un rôle plus actif de chef de file et ainsi élaborer et mettre en œuvre une stratégie à long terme, dans le but d'aider à la coordination des nombreuses activités des organismes des secteurs public et privé qui prennent part à la promotion du tourisme en Ontario. Nous avons en outre remarqué que le ministère et la Société ne disposaient pas de méthodes suffisantes pour s'assurer qu'on exécutait plusieurs aspects du Programme en tenant suffisamment compte des impératifs en matière d'économie et d'efficacité. Plus particulièrement, nous formulons les observations suivantes :

- On ne disposait d'aucun processus pour recueillir des renseignements sur les activités en rapport avec le tourisme mises en œuvre par d'autres ministères et sur l'appui financier accordé par d'autres ministères à l'industrie du tourisme. Par conséquent, il y avait certes un risque de chevauchement et de dédoublement des programmes et des services associés au tourisme.
- Les publications sur le tourisme ne sont pas suffisamment complètes ni publiées en temps opportun. Par exemple, le principal guide touristique de la Société

n'énumère que 1 400 des quelque 8 000 installations touristiques existantes. De plus, le guide des événements d'hiver de 2001-2002 n'a été publié qu'en décembre 2001 et il mentionnait des événements qui avaient déjà eu lieu.

- On n'a pas assuré de coordination adéquate, entre les ministères et le secteur privé, du système d'évaluation des établissements d'hébergement de l'Ontario. Ainsi, l'Ontario est l'une des rares destinations touristiques importantes qui ne dispose pas de normes d'assurance de la qualité à l'échelle de la province.
- Dans bien des cas, les services de conseils en gestion dont on s'est prévalu n'étaient pas justifiés par une analyse de rentabilisation et les contrats correspondants n'ont pas non plus été signés au moment opportun. De plus, plusieurs contrats avaient été accordés directement à un fournisseur, sans concours, tandis que d'autres projets avaient fait l'objet de contrats distincts, ce qui avait permis au ministère de contourner les exigences en matière de concurrence.

Nous avons formulé un certain nombre de recommandations visant une amélioration et le ministère nous a assuré qu'il allait prendre des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après les renseignements transmis par le ministère du Tourisme et des Loisirs et la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique, on a réalisé des progrès considérables au sujet de la plupart des recommandations que nous avions formulées dans le *Rapport annuel 2002*. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET PRODUCTION DE RAPPORTS

Vision du ministère et planification stratégique

Recommandation

Afin de renforcer la responsabilité et d'offrir une orientation claire en vue de la réalisation de sa vision, le ministère doit élaborer un plan stratégique pour le Programme du tourisme comportant des objectifs mesurables à court et à long terme ainsi qu'un plan d'action renfermant un cadre de responsabilisation précis.

État actuel

Au printemps 2004, le ministère a rendu publique la Stratégie de promotion du tourisme de l'Ontario, qui comportait des buts précis et un cadre d'action. Selon le ministère, cette stratégie, qui a été élaborée en consultation avec des intervenants du

secteur privé, consiste en un plan à long terme visant la durabilité et la croissance de l'industrie du tourisme. Ce plan précise un rôle de chef de file pour le ministère quant à la coordination des efforts de tous les ministères du gouvernement de l'Ontario. Au moment de notre suivi, le ministère était en train d'élaborer un plan détaillé de mise en œuvre qui précise les rôles, les responsabilités, les priorités et les délais. On prévoyait avoir terminé ce plan au plus tard à l'automne 2004.

Méthodes de mesure et de compte rendu sur l'efficacité du programme

Recommandation

Afin d'assurer une plus grande responsabilité envers le public et l'Assemblée législative quant à l'utilisation qu'elle fait des fonds publics et pour favoriser l'accent sur des activités axées sur les résultats :

- *le ministère doit élaborer des mesures du rendement sur lesquelles il peut exercer une influence raisonnable, il doit faire rapport sur les réalisations relatives à ces mesures et il doit donner des explications en cas de différence importante au sujet des résultats escomptés;*
- *la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit élaborer des normes pour ses mesures du rendement et préparer les rapports annuels nécessaires devant être présentés à l'Assemblée législative.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'il avait élaboré d'autres mesures du rendement qui sont influencées plus directement par ses activités. À titre d'exemple, mentionnons : l'augmentation du nombre de visites en Ontario découlant des activités de marketing de la Société et la participation au Programme des organismes et des attractions touristiques du ministère. Le ministère présente maintenant des rapports publics annuels sur ces mesures et il était en train, au moment de notre suivi, de concevoir d'autres mesures.

La Société nous a informés qu'elle était en train de mettre en œuvre un programme destiné à vérifier le rendement de ses programmes de marketing et que d'autres mesures du rendement étaient en cours d'élaboration pour des activités comme le marketing touristique et les services de renseignements touristiques. On prévoit que toutes les mesures seront terminées d'ici l'automne 2004. Par ailleurs, les rapports annuels de la Société pour les exercices 2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003 ont été présentés à l'Assemblée législative au printemps 2004.

Coordination des initiatives de tourisme

Recommandation

Pour faire en sorte que le financement provincial accordé à l'appui de l'industrie du tourisme de l'Ontario soit utilisé efficacement, le ministère doit :

- *réduire au minimum le risque de chevauchement et de dédoublement entre ses programmes et services et ceux d'autres ministères et organismes;*
- *préparer un processus de collecte des renseignements financiers sur l'appui consenti à l'industrie du tourisme par d'autres ministères;*
- *élaborer une stratégie destinée à favoriser la coordination de toutes les activités du gouvernement qui font la promotion du tourisme dans la province.*

État actuel

On nous a informés qu'en raison de l'importance de réduire au minimum le risque de chevauchement et de dédoublement entre ses programmes et ceux d'autres ministères, la Stratégie de promotion du tourisme de l'Ontario vise notamment l'élaboration d'une approche globale pour le gouvernement en matière de tourisme qui pourra orienter toutes les activités provinciales se rapportant au tourisme. Le ministère nous a indiqué que dans le cadre de cette stratégie, on a mis sur pied un comité des sous-ministres adjoints devant coordonner les activités des ministères les plus touchés par la stratégie sur le tourisme. Ce comité tient des réunions périodiques.

Le ministère a également mis en place un processus permanent de collecte de renseignements, y compris de renseignements financiers, sur les politiques, les programmes et les services se rapportant au tourisme qui ont été conçus par d'autres ministères. En outre, des réunions périodiques des sous-ministres ont maintenant lieu en vue de l'élaboration d'une méthode de collaboration au sujet des initiatives en matière de tourisme.

Révision de la législation et octroi de permis de tourisme

Recommandation

Afin de préciser les responsabilités du Programme du tourisme et de garantir le respect des lois correspondantes, le ministère doit :

- *envisager d'examiner toutes les autres lois sur le tourisme dans le cadre de l'examen actuel de la* Loi sur le tourisme;
- *faire un suivi auprès des établissements qui n'ont pas renouvelé leur permis et passer en revue les procédures en place afin de s'assurer que les établissements touristiques respectent la législation en vigueur.*

État actuel

En juin 2004, le ministère a terminé l'examen de la *Loi sur le tourisme*. Toutefois, dans le cadre de cet examen, il n'a pas examiné toutes les autres lois sur le tourisme. Il nous a indiqué que, malgré l'importance accordée par la Stratégie de promotion du tourisme de l'Ontario à la coordination de toutes les activités du gouvernement qui appuient le secteur du tourisme, l'examen de toutes les lois touchant le tourisme n'était pas rentable pour le moment. Il a précisé qu'il proposerait plutôt un calendrier de réforme de la politique qui pourrait comprendre un examen des lois concernant l'industrie du tourisme.

Dans le cadre de l'examen de la *Loi sur le tourisme*, le ministère s'est penché sur la possibilité d'exiger des exploitants qui utilisent des terres et des ressources publiques qu'ils détiennent un permis et qu'ils respectent la *Loi*. On a passé en revue le processus d'octroi de permis et on a envisagé plusieurs options pour l'avenir. Dans l'intervalle, les exploitants doivent toujours se procurer un permis pour pouvoir utiliser les terres et les ressources publiques. De plus, le ministère nous a indiqué qu'on avait produit, à l'automne 2003, un manuel sur l'octroi de permis qui vise à aider le personnel du ministère sur le terrain à exécuter les fonctions en rapport avec l'octroi de permis et la conformité à la *Loi* (y compris le suivi auprès des établissements qui n'ont pas renouvelé leur permis).

PROMOTION DU TOURISME

Plans de marketing

Recommandation

Afin d'optimiser les répercussions de son processus de marketing visant à attirer des visiteurs en Ontario, la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit :

- *exiger que le choix des marchés éventuels soit étayé par une analyse documentée;*
- *envisager la possibilité d'utiliser en Ontario les études et les analyses de marketing employées dans d'autres régions.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué que la stratégie de marketing de 2003-2004 de la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique comprenait un examen des pratiques exemplaires d'autres régions. Il a également reçu, examiné et analysé de l'information tirée d'études de marketing et de budgets d'autres provinces et d'États du Nord des États-Unis. On s'est servi des résultats de cette analyse documentée pour élaborer le plan de marketing de 2004-2005 de la Société.

Programme de publicité

Recommandation

Afin d'obtenir une prestation économique, efficace et rentable de ses campagnes de publicité, la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit :

- *réaliser la vérification, ou prendre des arrangements à cet égard, des factures des agences de publicité avec lesquelles elle conclut des contrats, afin de s'assurer que les publicités prévues sont diffusées ou publiées et que les factures des agences sont exactes;*
- *effectuer, tel qu'exigé, un examen annuel du rendement des agences de publicité.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué que des responsables de la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique ont rencontré la Commission de révision de la publicité, qu'ils ont établi un processus en vue de la vérification périodique des factures des agences de publicité et qu'ils ont mis sur pied un programme de formation du personnel de la Société. Le ministère a précisé que la première vérification des factures d'une agence de publicité a été effectuée en février 2004. On a également mentionné que d'autres vérifications vont être réalisées chaque trimestre et que la formation du personnel est en cours.

À l'automne 2003, la Société avait terminé les premiers examens du rendement de ses agences de publicité. Il s'agit d'un processus permanent qui portera sur d'autres agences de publicité au cours de l'exercice 2004-2005.

Publications pour les consommateurs

Recommandation

Afin que ses publications touristiques soient produites et distribuées de façon économique et efficace et qu'elles correspondent aux besoins des touristes, la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit :

- *vérifier l'intégralité de l'information touristique figurant dans ses publications et distribuer celles-ci en temps plus opportun;*
- *déterminer la possibilité de tirer des recettes de publicité de ses publications en français;*
- *passer en revue ses politiques en matière de distribution et d'inventaire.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué que la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique a entrepris un examen complet de ses publications destinées aux consommateurs, qui comprend l'examen de tous les aspects de notre recommandation. La Société a élaboré une stratégie en matière de publications en

vue de la prise en compte des résultats de l'examen. On a présenté cette stratégie à des groupes d'intervenants à 18 forums un peu partout en Ontario au cours de l'été 2003 et elle a été officiellement approuvée par le conseil d'administration de la Société en septembre 2003. On prévoyait débuter la mise en œuvre de la stratégie à l'automne 2004. Le ministère nous a précisé que, dans l'intervalle, afin de garantir une distribution en temps opportun au public, la Société se sert désormais d'un processus, pour toutes les publications, en vertu duquel on détermine la date limite de chaque étape avant la publication en progressant à rebours à partir de la date de publication.

D'après l'examen ci-dessus, le ministère a commencé à inclure des publicités dans ses publications en français afin d'en tirer des recettes. Par exemple, la publication en français *Venez Chez Nous* de l'été 2004 comprenait sept pages de publicité, ce qui a entraîné une augmentation des recettes.

Selon le ministère, la Société a élaboré et mis en œuvre des politiques en matière d'inventaire et de distribution afin de garantir une distribution efficace de toutes les publications.

Subventions pour les festivals et les événements

Recommandation

Afin de s'assurer que l'aide financière offerte pour les festivals et les événements par l'entremise de ses deux programmes de subventions est conforme à l'objectif général consistant à encourager et à accroître le tourisme dans la province, la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit :

- *élaborer une stratégie officielle à l'échelle de la province portant sur l'offre d'une aide financière aux exploitants de festivals et d'événements admissibles;*
- *contrôler plus efficacement l'approbation des subventions, afin de favoriser l'atteinte de l'objectif de développement d'événements en période basse;*
- *préparer des méthodes visant la vérification périodique des engagements des commanditaires obtenus par les organisateurs de festivals et d'événements;*
- *faire en sorte que les organisateurs qui reçoivent une subvention présentent les rapports requis après le projet et examiner tous les rapports reçus afin de déterminer l'efficacité des programmes de subventions.*

État actuel

En 2002, une étude demandée par le ministère a révélé que les festivals et les événements constituent des éléments clés qui reflètent la culture, l'histoire et les traditions communautaires et, par conséquent, attirent des visiteurs du pays et de l'étranger et suscitent des retombées économiques. Le ministère nous a indiqué qu'il collabore avec Festivals et événements Ontario en vue de l'élaboration d'un programme de normes de qualité et d'un système de classification pour l'ensemble de

la province. Au moment de notre suivi, les travaux sur le terrain étaient presque terminés et on prévoyait présenter un rapport comportant des recommandations à l'automne 2004.

En ce qui a trait à l'offre d'une aide financière, précisons que la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique a élaboré et mis en œuvre des critères de financement pour les festivals et les événements importants, dans le cadre de son Programme de marketing des événements touristiques.

Le personnel de la Société a collaboré avec le personnel des bureaux régionaux et d'organismes locaux afin de faire mieux connaître aux exploitants de festivals et d'événements le Programme de marketing des événements touristiques, plus particulièrement pour les événements qui ont lieu pendant la saison morte. En outre, la Société a indiqué qu'elle s'était engagée à faire en sorte qu'au moins 30 % des événements financés aient lieu pendant la saison morte. En 2003-2004, la Société a précisé que 48 % de tous les événements financés avaient lieu durant la saison morte.

Les Services de vérification interne du ministère ont collaboré avec la Société afin d'élaborer et de mettre en œuvre des méthodes visant une vérification périodique des recettes tirées des commandites. La Société a indiqué qu'elle avait réalisé deux vérifications des commandites en 2003-2004 et qu'elle envisageait la possibilité d'augmenter le nombre de vérifications à l'avenir.

La Société nous a fait remarquer qu'elle exige désormais que les organisateurs d'événements produisent des rapports après le projet et elle a précisé qu'ils doivent transmettre ces rapports pour avoir droit à d'autres fonds à l'avenir. On a produit un cadre officiel en vue de l'évaluation des commandites et on a, de plus, élaboré un mécanisme de suivi des répercussions du financement des événements.

EXPLOITATIONS ET SERVICES TOURISTIQUES

Centres de renseignements touristiques

Recommandation

Afin de pouvoir déterminer si les centres de renseignements touristiques provinciaux atteignent efficacement leurs objectifs, le ministère doit élaborer des méthodes pour vérifier, périodiquement, si les centres incitent toujours les visiteurs à demeurer plus longtemps en Ontario, à y revenir plus souvent et à y dépenser plus d'argent.

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'en 2003, on a réalisé un sondage auprès des clients dans chacun des 18 centres de renseignements touristiques de l'Ontario afin de déterminer la satisfaction des visiteurs et la capacité des centres à influencer les décisions des touristes, et de préciser des moyens d'améliorer le service offert. Le

rapport sur les résultats du sondage a été achevé en février 2004 et on s'en servira pour améliorer l'efficacité des centres.

Le ministère a précisé qu'il a élaboré une politique comprenant des normes et des lignes directrices sur l'exploitation et la promotion des centres de renseignements touristiques régionaux de l'Ontario. Cette politique comporte des normes sur les panneaux posés le long des routes provinciales ainsi qu'un modèle de service de qualité concernant l'offre de renseignements touristiques en collaboration avec des groupes municipaux et du secteur privé. Le ministère prévoyait mettre en œuvre la nouvelle politique à l'automne 2004. De plus, on prévoit produire un plan stratégique devant orienter le développement futur des services de renseignements touristiques dans la province au cours de l'exercice 2004-2005.

Entretien des biens des organismes et des attractions touristiques

Recommandation

Afin de s'assurer que l'entretien des biens de ses organismes et de ses attractions touristiques est adéquat, pour le bénéfice des générations futures, et pour offrir un milieu sûr au personnel et aux visiteurs, le ministère doit :

- *effectuer une analyse officielle de la valeur et de l'état de tous ses biens, particulièrement ceux présentant une valeur historique ou patrimoniale;*
- *élaborer un plan d'entretien des immobilisations à long terme afin de préciser le financement nécessaire à la revalorisation des immobilisations et à la préservation des biens.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'il a élaboré un plan d'entretien des immobilisations à long terme (dix ans) qui consiste notamment à se procurer des fonds en vue de la réalisation d'une évaluation officielle de la valeur et de l'état de ses biens. Ce plan, de concert avec une stratégie provisoire de quatre ans sur l'infrastructure, a été présenté pour approbation. Le ministère a précisé que, même si cette stratégie n'est pas approuvée entièrement, il doit recevoir, en 2004-2005, 10 millions de dollars en financement d'immobilisations pour des projets spécifiques de réparation et d'entretien. En outre, même s'il n'a pas reçu de fonds pour la réalisation d'une évaluation officielle de la valeur et de l'état de ses biens, il a mentionné qu'il accorde toujours la priorité aux besoins en matière de santé et de sécurité pour les projets d'immobilisations.

Normes en matière de service et systèmes d'évaluation des établissements d'hébergement

Recommandation

Afin d'encourager et de favoriser l'amélioration des normes au sujet des établissements, des installations et des services d'hébergement offerts aux voyageurs en Ontario, le ministère doit :

- *passer en revue les systèmes d'évaluation des établissements d'hébergement d'autres provinces et ceux appuyés par d'autres ministères de l'Ontario;*
- *jouer un rôle de chef de file afin d'encourager et de favoriser l'élaboration de systèmes à l'échelle de la province en Ontario;*
- *intégrer tout système d'évaluation ainsi produit à son réseau d'information.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'il a passé en revue, en 2003, les systèmes d'évaluation des établissements d'hébergement et qu'il a constaté que ces systèmes ne sont pas très utiles car les évaluations sont volontaires et un très petit nombre d'établissements est évalué.

En élaborant la Stratégie de promotion du tourisme de l'Ontario, le ministère a confirmé la nécessité de normes de qualité cohérentes ainsi que de la conception de systèmes d'évaluation à l'échelle de la province en Ontario. La stratégie, qui a été communiquée en juin 2004, se fonde sur un principe qui met l'accent sur le visiteur; elle accorde la priorité à la production d'un système d'évaluation des établissements d'hébergement visant à aider les visiteurs à prendre des décisions éclairées ainsi qu'à encourager et favoriser l'amélioration des normes concernant les établissements d'hébergement. Le ministère demandera l'avis des membres du secteur de l'hébergement au sujet de l'élaboration d'un système d'évaluation, par le recours à une suite de discussions avec les intervenants.

Commentaires et plaintes des consommateurs

Recommandation

Afin d'évaluer la qualité du service et la satisfaction des consommateurs en ce qui a trait aux expériences touristiques vécues en Ontario, le ministère doit :

- *réévaluer le bien-fondé des restrictions actuelles imposées quant à la réponse aux plaintes et aux réserves exprimées par le public;*
- *établir des directives normalisées pour l'enregistrement, la compilation et l'évaluation des commentaires et des plaintes du public ainsi que pour la prise de mesures à cet égard.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'il a élaboré des normes sur la collecte de données en rapport avec un nouveau système de gestion des plaintes et que ce système a été entièrement mis en œuvre. On a mentionné que ce nouveau système saisit tous les commentaires et les plaintes du public dont on dispose depuis 2003 et qui proviennent de la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique, des centres de renseignements touristiques, de la correspondance du ministère et des demandes de renseignements du public. Selon le ministère, le personnel a reçu une formation sur l'utilisation de la base de données et il répond aux questions et aux plaintes du public. On a produit des rapports sur les commentaires et les plaintes formulés par le public en 2003 et on a réalisé une analyse des plaintes en mars 2004. Le ministère a signalé qu'on se sert de ce processus pour évaluer la satisfaction des consommateurs et pour apporter des améliorations à la prestation des services ministériels et de la Société. On produit maintenant d'autres rapports chaque trimestre et on les analyse afin de cerner les questions et les tendances, dans le but de déterminer si des mesures correctives s'imposent.

Gestion des services de conseils

Recommandation

Afin que les consultants soient embauchés selon une méthode juste, concurrentielle et rentable, le ministère et la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doivent respecter les directives du Conseil de gestion du gouvernement au sujet de l'acquisition de services de conseils. On doit mettre tout particulièrement l'accent sur l'amélioration du contrôle et de l'évaluation du rendement des consultants de même que sur l'amélioration des méthodes de passation des contrats.

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'on a mis en œuvre, en janvier 2003, des mesures de contrôle visant l'amélioration des méthodes d'acquisition de services de conseils et de passation de contrats à cet égard. Selon le ministère, on a offert au personnel une formation et des mises à jour périodiques.

Le ministère a précisé que la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique a élaboré un manuel d'administration provisoire qui renferme des politiques détaillées sur l'acquisition et qui a été présenté en septembre 2004 au Comité des finances et de la vérification pour approbation. Par ailleurs, la Société a embauché un coordonnateur de l'acquisition et des contrats afin de disposer d'un savoir-faire en matière d'acquisition, de demandes de propositions, de contrats, etc. Une des premières tâches de ce coordonnateur consistera à donner au personnel une formation sur l'utilisation des nouvelles politiques d'acquisition.

GESTION DE L'INFORMATION

Système Info-tourisme Ontario

Recommandation

Afin de favoriser une administration efficace et rentable des projets de développement de système, le ministère et la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doivent faire en sorte :

- *qu'un transfert de connaissances ait lieu des consultants vers le personnel, afin d'éviter qu'on ait toujours à faire appel à des consultants;*
- *que toutes les options et tous les produits à livrer importants figurent dans les dossiers commerciaux de projet et que toutes les approbations requises soient obtenues;*
- *que les demandes de propositions fassent l'objet d'une étude adéquate et donnent une description claire des exigences du projet;*
- *que les risques financiers et opérationnels soient adéquatement gérés et partagés avec le fournisseur.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué que la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doit faciliter le transfert de connaissances des consultants vers le personnel, dans la mesure du possible : un transfert total peut ne pas toujours être possible, car le travail des consultants est souvent très spécialisé. À la fin de 2002, on a offert au personnel du ministère une séance de formation sur les principaux risques liés à l'acquisition, sur la préparation de dossiers commerciaux et de demandes de propositions, sur les services de conseils, sur les stratégies d'atténuation et sur la documentation. En 2003, on a commencé à proposer au personnel des séances de mise à jour annuelles sur les processus d'acquisition corrects.

Bases de données des installations et des attractions touristiques

Recommandation

Pour s'assurer que l'information touristique est recueillie de façon efficace et rentable et qu'on offre aux éventuels touristes des renseignements complets et exacts, le ministère et la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique doivent :

- *établir des méthodes de communication de l'information entre les bases de données actuelles et envisager la possibilité de mettre en place une base de données commune;*
- *se pencher sur la possibilité de développer une seule méthode pour se procurer et vérifier les données des exploitants d'entreprises touristiques;*

- *déterminer le bien-fondé de l'établissement de partenariats, en vue de la communication de données sur les établissements touristiques, avec d'autres organismes, comme les associations de voyage municipales et régionales.*

État actuel

Le ministère nous a indiqué qu'on ne va pas réunir sa base de données et celle de la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique en raison des exigences différentes quant aux données et en matière d'analyse de ces deux bases.

Le ministère et la Société se sont penchés sur la possibilité de concevoir un nouveau processus de collecte de données. On a ainsi établi, en mai 2004, une méthode intégrée de collecte de données.

Le ministère a précisé qu'il examinait diverses possibilités afin d'offrir les données sur les établissements touristiques à d'autres organismes.

MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS

4.11–Division de la formation

(Suivi de la section 3.11 du *Rapport annuel 2002*)

CONTEXTE

La Division de la formation (la Division) du ministère de la Formation et des Collèges et Universités a pour mandat d'établir des normes de services d'emploi et d'alphabétisation des adultes, pour aider les employeurs à se doter d'une main-d'œuvre qualifiée afin de rester compétitifs, et d'offrir une orientation sur les questions de formation et de marché du travail. Les programmes et services de la Division sont destinés à aider les particuliers comme les employeurs à rehausser le niveau de compétence et à aider les gens à passer du chômage à l'emploi, et à faire la transition des études au travail.

Pour l'exercice 2001-2002, les dépenses de la Division s'élevaient à 346,3 millions de dollars. Notre vérification de 2002 portait principalement sur les grands programmes suivants : Connexion Emploi, Service d'emplois d'été, Apprentissage, et Alphabétisation et formation de base. Ces programmes représentent environ 75 % des dépenses de la Division.

Les collèges d'arts appliqués et de technologie (collèges communautaires), les conseils scolaires et les organismes communautaires sans but lucratif constituent le réseau d'organismes responsables de trois des grands programmes financés par les paiements de transfert : Connexion Emploi, Service d'emplois d'été et Alphabétisation et formation de base. Les employeurs sont les principaux prestataires de la formation en apprentissage, alors que les collèges communautaires et les instituts de formation privés financés par le ministère et le gouvernement fédéral fournissent la formation en classe.

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous avions conclu que le ministère n'avait pas encore mis au point les systèmes et processus nécessaires pour garantir la prestation économique et efficace des services et atteindre les objectifs et résultats attendus des programmes. Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Bien que le ministère ait clairement établi ses attentes en matière de rendement pour les organismes de prestation et associé le financement à la réalisation de ces attentes, il n'avait pas de méthodes adéquates pour s'assurer que les résultats réels annoncés par les organismes étaient fiables et que les exigences de prestation de services étaient respectées.

- Les efforts faits pour coordonner les responsabilités en matière d'application et pour communiquer les informations au ministère du Travail et autres organismes chargés des inspections en milieu de travail n'avaient pas été suffisants pour déterminer dans quelle mesure des personnes non agréées travaillaient dans des métiers protégés. Or, il faut contrôler l'accès à ces métiers de façon efficace pour respecter les objectifs stipulés par la loi, à savoir la protection du public et la sécurité du lieu de travail, et pour maintenir la valeur des certificats dans les métiers protégés.
- Le ministère ne surveillait pas la qualité de l'apprentissage offert par les employeurs et les responsables de la formation en classe.
- Les systèmes et méthodes nécessaires pour recueillir des données utiles sur le rendement et en rendre compte étaient en cours d'élaboration. Le ministère n'avait pas lié le financement accordé pour les services d'alphabétisation et de formation de base au rendement sur le plan de la qualité de la formation dispensée.

Nous avions aussi constaté que le ministère n'avait pas contrôlé de façon satisfaisante l'acquisition et la gestion des services de consultation et autres, d'une valeur de quelque 11 millions de dollars, qui avaient été acquis en son nom par des organismes sans but lucratif au cours des années antérieures. Plus précisément, le ministère n'avait ni observé les pratiques d'acquisition prudentes ni obtenu les approbations de la ministre et du Conseil de gestion du gouvernement qui auraient été requises s'il avait lui-même entrepris les projets et acquis les services. Nous avions constaté ce qui suit :

- Des services d'une valeur de 8 millions de dollars avaient été acquis auprès de fournisseurs du secteur privé, en l'absence quasi totale de concurrence.
- Les organismes n'étant pas exonérés de TPS, le ministère avait engagé des frais de TPS de 600 000 $, dont 235 000 $ correspondaient à une surfacturation et devaient être recouvrés.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations au ministère et celui-ci s'était engagé à apporter des mesures correctives. Certaines mesures étaient en cours d'élaboration au moment de notre vérification.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Selon l'information reçue du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2002*; des progrès importants ont notamment été accomplis sur plusieurs fronts. L'état actuel de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PROGRAMMES CONNEXION EMPLOI ET SERVICE D'EMPLOIS D'ÉTÉ

Mesures de l'efficacité des programmes et rapports

Recommandation

Pour s'assurer que son système de gestion du rendement et d'amélioration continue fonctionne comme prévu, c'est-à-dire surveille et améliore le rendement global des organismes de prestation des programmes Connexion Emploi et Service d'emplois d'été, le ministère doit :

- *mettre en place des méthodes de vérification périodique de la fiabilité des renseignements sur le rendement fournis par les organismes de prestation;*
- *terminer l'élaboration d'une analyse comparative pour le programme Connexion Emploi afin d'établir des comparaisons avec d'autres territoires de compétence;*
- *établir des mesures plus significatives d'évaluation du rendement des organismes de prestation du programme Service d'emplois d'été et de l'efficacité du programme en général.*

État actuel

Selon le ministère, les mesures suivantes ont été prises pour vérifier périodiquement la fiabilité des renseignements sur le rendement fournis par les organismes de prestation :

- Les procédures de visite sur place ont été mises à jour, documentées et mises en œuvre. Ces procédures englobent l'utilisation d'un modèle de décision de gestion basé sur les risques pour les visites sur place ainsi qu'un mécanisme de suivi. Le processus mis à jour a fait l'objet d'un essai préalable en mars 2003. En septembre 2003, le personnel du ministère a reçu des directives et des outils basés sur les risques pour prioriser et prévoir les visites aux organismes de prestation des programmes Connexion Emploi et Service d'emplois d'été.
- Un consultant a été engagé en août 2003 pour valider l'exactitude des résultats déclarés en 2003-2004 par tous les sites financés du programme Connexion Emploi, en ce qui concerne les résultats en matière d'emploi et la satisfaction des participants et des employeurs. Il a déterminé : 1) les obstacles au sondage des employeurs et des participants et les bons procédés; et 2) les pratiques de collecte et de déclaration des résultats. Un rapport final a été reçu en avril 2004.
- Un plan d'analyse comparative a été mis au point pour le programme Connexion Emploi. La première étape consistait à valider les résultats en matière d'emploi et de satisfaction, comme il est mentionné plus haut. La comparaison entre les provinces est censée commencer en 2004-2005. Le ministère travaille avec les

représentants d'autres provinces afin de déterminer les éléments communs de l'analyse comparative. Il rendra ses résultats publics en 2005-2006.

Le ministère nous a également informés qu'il avait pris de nouvelles mesures d'évaluation de la satisfaction pour le Service d'emplois d'été en 2004-2005.

Conformité aux directives des programmes

Recommandation

Pour faire en sorte que les organismes de prestation des programmes Connexion Emploi et Service d'emplois d'été se conforment aux directives du ministère et que les renseignements sur le rendement dont dépend leur financement soient fiables, le ministère doit établir un programme de visites périodiques des conseillers régionaux aux organismes de prestation fondé sur les risques.

État actuel

Comme nous venons de le mentionner, le ministère a indiqué que les procédures de visite sur place avaient été mises à jour, documentées et mises en œuvre. Ces procédures comprennent maintenant l'utilisation d'un modèle de décision de gestion basé sur les risques pour les visites sur place, ainsi que des directives, des formulaires et un mécanisme de suivi.

PROGRAMME D'APPRENTISSAGE

Mesure de l'efficacité des programmes

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que les systèmes informatiques et de gestion du rendement qu'il met en place lui permettront de publier dès que possible des rapports sur les résultats en ce qui concerne le nombre d'apprentis terminant leur apprentissage et les taux d'emploi, ainsi que sur la satisfaction des apprentis et des employeurs à l'égard du programme.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait mis au point, pour le programme d'apprentissage, une ébauche de modèle logique établissant des liens entre les ressources, les activités, les extrants et les résultats à court, moyen et long terme. Il a ajouté qu'il était en train d'examiner ses objectifs opérationnels de base pour le programme et de mettre en place des mesures, fondées sur les résultats, du rendement lié à l'efficacité et au service à la clientèle qui permettraient de rendre compte des réalisations en ce qui concerne le nombre d'apprentis terminant leur apprentissage, les taux d'emploi et la satisfaction à l'égard du programme.

Possibilités croissantes d'apprentissage

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous faisions état de notre intention de suivre les efforts déployés par le ministère pour accroître les possibilités d'apprentissage. Le ministère nous a informés que, depuis avril 2002, il avait créé de nouvelles possibilités d'apprentissage dans sept métiers : technicien vitrier d'automobile, mécanicien d'ascenseur, installateur de piscines et de bains à remous, soudeur, organisateur d'événements spéciaux, chef de cuisine, et technicien d'équipement de gazon. Il a ajouté que le nombre de nouvelles inscriptions était passé de 15 820 en 2001-2002 à 19 098 en 2003-2004, avec un objectif de 26 000 en 2007-2008.

Mise à jour des normes d'apprentissage

Recommandation

Pour que les apprentis acquièrent les compétences nécessaires pour répondre aux besoins des employeurs, le ministère doit s'assurer, dès que possible, que les normes de formation et les examens sont mis à jour et reflètent les exigences actuelles du lieu de travail.

État actuel

Notre *Rapport annuel 2002* identifiait sept métiers actifs pour lesquels les examens n'avaient pas été mis à jour depuis plusieurs années – dans certains cas, depuis 30 ans. Selon le ministère, les examens pour quatre métiers – électricien domestique et rural, mécanicien monteur (construction), mécanicien (force motrice), et technicien de boîte de vitesses – ont été mis à jour depuis notre vérification. Les examens pour les trois autres métiers – technicien (alignement et freins), conducteur de grue à tour, et conducteur de grue mobile, catégorie 2 – étaient en cours d'élaboration et devraient être finalisés au cours de l'exercice 2004-2005.

Notre vérification de 2002 a également identifié deux métiers actifs pour lesquels les normes de formation n'avaient pas été mises à jour depuis au moins dix ans. Selon le ministère, les normes de formation pour les électriciens domestiques et ruraux ont été élaborées depuis notre vérification, tandis que celles touchant les mécaniciens de motocyclettes sont en voie d'élaboration et devraient être finalisées au cours de l'exercice 2004-2005.

Surveillance de la qualité des programmes et de la conformité

Recommandation

Pour mieux assurer la qualité de l'apprentissage et la conformité aux exigences de formation, le ministère doit suivre le rendement des employeurs et des prestataires de la formation en classe. Cette surveillance doit comprendre :

- *des visites du personnel sur le terrain aux employeurs et prestataires de la formation lorsqu'on a décelé des problèmes de rendement;*
- *le suivi de l'ampleur et des résultats des visites de surveillance pour s'assurer que les mesures correctrices nécessaires ont été prises.*

État actuel

Le ministère a indiqué que le nouveau système d'information sur l'apprentissage permettrait à son personnel de consigner les résultats des visites sur le terrain à des fins de surveillance. Il s'attend à ce que les rapports produits par le nouveau système d'information aide le personnel à cerner les problèmes de rendement des employeurs et des prestataires de la formation. Une fois que les ententes de partage de l'information et les protocoles d'application avec le ministère du Travail auront été mis en place, il élaborera une politique et un processus de surveillance basés sur les risques.

Application de la législation sur les métiers protégés

Recommandation

Pour réduire le nombre de personnes non agréées travaillant dans des métiers protégés, le ministère doit :

- *élaborer des protocoles de partage de l'information avec le ministère du Travail et d'autres organismes qui mènent à bien les inspections en matière de sécurité;*
- *apprendre au personnel régional quelles sont les attentes du ministère au niveau de l'application de la législation dans toute la province;*
- *utiliser son nouveau système informatisé pour concentrer les efforts en matière d'application de la législation sur les industries, les métiers et les milieux de travail où le risque est le plus élevé;*
- *surveiller l'impact de l'application de la législation sur les résultats des programmes d'apprentissage.*

État actuel

Le ministère nous a informés que, pour réduire le nombre de personnes non agréées travaillant dans des métiers protégés, il avait élaboré un protocole de partage de l'information avec le ministère du Travail. Un comité de travail a été établi avec ce ministère pour mettre en œuvre le protocole et régler les autres problèmes d'application. Cependant, la mise en œuvre dépend de la résolution des préoccupations liées à la protection de la vie privée dans le cadre de l'échange de l'information sur les clients entre les ministères; il faut également mettre à niveau le système informatique du ministère du Travail pour qu'il puisse enregistrer et déclarer les contrôles d'agrément.

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous n'avions trouvé aucun protocole formel de partage de l'information avec le ministère des Transports et l'Office de la sécurité des installations électriques, qui font eux aussi des inspections de sécurité. Le ministère peut partager l'information avec le ministère des Transports en modifiant son système. Il tient des discussions périodiques avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises et avec l'Office. Cependant, vu les changements à apporter aux règlements et au système, il faudra attendre de trois à cinq ans avant que l'Office puisse jouer un plus grand rôle dans l'application de la législation sur la reconnaissance professionnelle des électriciens. Les initiatives appropriées de partage de l'information seraient mises en œuvre à ce moment-là.

Le ministère a indiqué qu'il s'employait avec le ministère du Travail à accroître l'efficacité des mesures d'application. Par exemple, des projets pilotes d'application conjointe mettant l'accent sur les électriciens ont été lancés à Hamilton et Ottawa.

Nous avions également remarqué lors de notre vérification de 2002 que le personnel sur le terrain avait besoin d'un complément de formation sur les attentes du ministère relatives à l'application de la législation dans les métiers protégés. Nous avons appris qu'on s'employait à clarifier les pratiques existantes et à identifier les activités additionnelles possibles dans le cadre du programme actuel. Neuf employés du ministère ont assisté à des ateliers visant à améliorer la coopération et les communications entre les ministères qui fournissent des services d'application. Le ministère nous a informés que, pour concentrer les efforts dans les secteurs présentant le plus grand risque, il était en train d'apporter des modifications conceptuelles au nouveau système d'information sur l'apprentissage. Ces modifications seront basées sur les discussions avec les ministères du Travail et des Transports.

Reconnaissance des acquis et évaluation de la préparation scolaire

Recommandation

Pour s'assurer que les outils de reconnaissance des acquis en vue du programme d'apprentissage – à la fois reconnaissance des acquis et préparation scolaire – sont utilisés efficacement, le ministère doit :

- *normaliser et distribuer des examens en vue de dispenses pour chaque métier pertinent;*
- *élaborer et communiquer au personnel du ministère et des collèges une politique normalisée sur l'utilisation et l'administration de ces outils;*
- *surveiller l'utilisation et les résultats des outils et apporter les remèdes nécessaires.*

État actuel

Selon le ministère, les mesures décrites ci-après ont été prises pour permettre une évaluation plus efficace des candidats à l'apprentissage. Le ministère offre maintenant des examens de dispense pour 38 métiers, soit 31 de plus qu'en 2002. Il prévoit d'offrir des examens de dispense pour 16 autres métiers en 2004-2005, ce qui laisserait 38 métiers à ajouter avant la fin de 2005-2006. Une politique concernant l'utilisation des examens de dispense a été élaborée et communiquée au personnel du ministère. Une entente de service sur les examens de dispense a été conclue avec les collèges et sera intégrée aux accords de financement de la formation en apprentissage pour 2004-2005.

La politique générale sur l'Évaluation de la préparation scolaire pour la formation en apprentissage a été passée en revue et les bureaux régionaux envoient des rapports trimestriels sur l'utilisation de cet outil. Un plan de travail a été élaboré et des projets pilotes seront mis en œuvre pour déterminer si cet outil peut servir à évaluer les candidats inscrits aux programmes Connexion Emploi et Alphabétisation et formation de base.

Gestion du financement des programmes destinés à la formation en classe

Recommandation

Pour s'assurer que les niveaux de financement de la formation du programme d'apprentissage en classe sont adéquats, le ministère doit :

- *collaborer avec les prestataires de la formation pour mettre au point des rapports financiers reflétant le coût réel de la prestation du programme;*
- *introduire un financement lié à une formation aboutissant à des résultats positifs pour les apprentis et les employeurs.*

État actuel

Le ministère a indiqué qu'il examinerait le financement de la formation en classe en 2004-2005 et qu'il élaborerait une proposition basée sur cet examen. Une fois que les mesures du rendement fondées sur les résultats auront été établies et que le nouveau système d'information sur l'apprentissage aura été mis en œuvre, le financement sera lié au rendement.

PROGRAMME ALPHABÉTISATION ET FORMATION DE BASE

Suivi et rapport sur les résultats des participants

Recommandation

Afin de renforcer la responsabilité et d'étayer solidement ses décisions en matière d'alphabétisation et de formation de base, le ministère doit :

- *s'assurer que tous les organismes de prestation de programmes effectuent régulièrement des sondages sur les résultats des participants et en font rapport;*
- *exiger que tous les organismes de prestation de programmes prennent les mesures nécessaires pour éviter de perdre contact avec leurs clients et en fassent rapport dans le cadre du rendement de leur programme;*
- *suivre la durée pendant laquelle les clients participent au programme et en faire rapport;*
- *faire rapport des résultats réels du rendement dans son plan d'activités pour le comparer aux engagements qu'il a pris.*

État actuel

Le ministère a indiqué que le programme Alphabétisation et formation de base avait précisé quels participants les organismes devaient suivre à la fin du programme, puis après trois et six mois. La politique en matière de suivi a été finalisée et distribuée aux organismes. Le nombre de personnes avec lesquelles on a perdu contact est maintenant inclus dans le calcul des résultats, et le plan d'activités du programme pour 2003-2004 fait état de l'objectif de réduire ce nombre à 15 % ou moins des apprenants ayant quitté le programme.

Le personnel du ministère a préparé un rapport de référence sur la durée de la participation au programme, en se basant sur le nombre d'apprenants qui l'avaient quitté avant mars 2003. Il a déterminé que la durée de participation s'établissait en moyenne à 133 jours. Le ministère a indiqué qu'il continuerait de recueillir des données chaque année et d'en perfectionner l'analyse. Il n'a pas encore déclaré les résultats en matière de rendement pour les clients ayant reçu une formation intensive.

Corrélation entre le financement et le rendement

Recommandation

Pour s'assurer que le financement aux organismes de prestation du programme Alphabétisation et formation de base est approprié et équitable en fonction du niveau et de la qualité des services fournis, le ministère doit mettre en application un modèle de financement ayant les caractéristiques suivantes :

- *fixer les conditions et processus qui aboutiront à un redressement du financement;*
- *reconnaître si les organismes de prestation ont réussi à aider leurs clients à obtenir des résultats positifs.*

État actuel

Le ministère a déclaré qu'un consultant avait été engagé pour examiner le modèle de financement existant. Des recommandations initiales ont été reçues au milieu de 2003. Le personnel du ministère a examiné les recommandations du consultant et proposé des options à prendre en considération. Le ministère prévoit l'introduction graduelle d'un nouveau modèle de financement à compter de l'exercice 2005-2006.

Surveillance du rendement des organismes de prestation

Recommandation

Pour s'assurer que les conseillers régionaux et les organismes de prestation du programme Alphabétisation et formation de base répondent aux attentes plus économiquement et plus efficacement, le ministère doit :

- *s'assurer que les conseillers régionaux évaluent formellement le risque de problèmes de rendement lorsqu'ils choisissent les organismes et font des visites de contrôle;*
- *suivre et résumer les résultats de toutes les visites pour déterminer si elles se déroulent comme prévu et si des mesures correctrices sont prises lorsque l'on décèle des problèmes.*

État actuel

Nous avions remarqué au cours de notre vérification qu'il était important pour les conseillers régionaux de visiter les organismes afin d'évaluer leur fidélité aux directives et normes du programme, mais qu'il fallait renforcer le programme de visites de surveillance. Le ministère a indiqué que, depuis avril 2003, les consultants régionaux utilisent un nouveau formulaire de surveillance pour évaluer le rendement des organismes. Le formulaire a été révisé de manière à mettre l'accent sur la responsabilité financière et administrative, la prestation des programmes, les liens avec la collectivité et les commentaires des clients. Les organismes sont cotés comme exemplaires, répondant aux exigences ou ne répondant pas aux exigences, selon les évaluations effectuées dans chacun des secteurs clés. Ces cotes sont intégrées au processus de sélection des organismes à visiter à compter de 2004-2005 et détermineront la fréquence des visites sur le terrain. Un système de suivi des visites sur le terrain est en cours d'élaboration.

ACQUISITION ET GESTION DES SERVICES DE CONSULTATION ET AUTRES

Recommandation

Pour mieux assurer l'optimisation des ressources lorsqu'il se procure les services d'experts-conseils et autres, le ministère doit :

- *se conformer aux politiques du gouvernement pour l'acquisition de ces services, quelle que soit la source des fonds utilisés pour se les procurer;*
- *recouvrer les fonds versés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert au titre de la TPS qu'ils n'ont pas à payer.*

État actuel

En ce qui concerne l'acquisition des services de consultation et autres, le ministère a mené à bien un projet d'évaluation afin de cerner, de prioriser et d'atténuer les risques liés à l'approvisionnement. Il a, en collaboration avec le Bureau des services communs, mis au point et offert un programme de formation en matière d'approvisionnement à l'intention de ses hauts fonctionnaires.

Le ministère a ajouté qu'un calendrier de remboursement avait été convenu pour qu'il puisse recouvrer les fonds versés au titre de la TPS que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert n'ont pas à payer. En outre, les contrats passés en 2003-2004 pour les programmes Connexion Emploi et Service d'emplois d'été ont été modifiés de façon à prévoir la déclaration et le remboursement de la TPS.

CHAPITRE CINQ

Comptes publics de la province

INTRODUCTION

Les Comptes publics pour chaque exercice, dont la fin tombe le 31 mars, sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (la *Loi*). Ils comprennent le rapport annuel et les états financiers de la province ainsi que trois volumes complémentaires.

Les états financiers de la province relèvent de la compétence du gouvernement de l'Ontario. Celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui sont présentés dans les états financiers, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle, et des procédures à l'appui, pour donner l'assurance que les transactions sont autorisées, que les biens sont protégés et que l'on tient les registres nécessaires.

Le Bureau du vérificateur provincial vérifie les états financiers de la province. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers du gouvernement sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire exempts d'erreurs ou omissions importantes. Les états financiers, ainsi que le rapport du vérificateur à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel de la province contient, outre les états financiers de la province, des sommaires et des analyses de la situation financière et des résultats financiers de la province. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics comprennent ce qui suit :

- Le volume 1 contient les annexes pertinentes au Trésor et les états des ministères. À compter du présent exercice, ces annexes et états rendent compte des activités financières du gouvernement et de ses ministères selon la méthode de comptabilité d'exercice.
- Les volumes 2A et 2B contiennent les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés de la Couronne du gouvernement provincial qui font partie du « périmètre comptable du gouvernement » (c'est-à-dire, tous les organismes dont les activités sont incluses dans les états financiers du gouvernement), ainsi que divers autres états financiers.

- Le volume 3 contient le détail des paiements faits par les ministères ainsi que les salaires divulgués aux termes de la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*.

Le Bureau du vérificateur provincial examine l'information contenue dans le rapport annuel et dans le volume 1 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle qui figure dans les états financiers.

À compter de l'exercice 2003-2004, la *Loi* exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil au plus tard 180 jours après la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 240e jour après la fin de l'exercice. Sur réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée ou, si l'Assemblée n'est pas en période de session, les rend publics et ensuite, lorsque l'Assemblée reprend les séances, les y dépose au plus tard le dixième jour de la session. Le rapport annuel et les trois volumes complémentaires des Comptes publics pour l'exercice 2003-2004 ont été déposés le 27 septembre 2004.

ÉTATS FINANCIERS 2003-2004 DE LA PROVINCE

En vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers de la province. Cette année, en raison du départ à la retraite du vérificateur provincial en septembre 2003, il m'incombait, en tant que vérificateur provincial adjoint, d'exprimer une opinion sur ces états financiers. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers concernant l'exercice terminé le 31 mars 2004 ne comporte aucune réserve; mon avis à cet égard se lit comme suit :

> À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario
>
> J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière de l'Ontario au 31 mars 2004 ainsi que les états consolidés des résultats, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement de l'Ontario. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.
>
> Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2004, ainsi que les résultats de ses activités, les changements de sa dette nette et ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date selon les principes comptables applicables aux gouvernements et recommandés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

[signature]

Toronto (Ontario)
Le 20 août 2004

Jim McCarter, CA
Vérificateur provincial adjoint

ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT

Le « périmètre comptable du gouvernement » renvoie, collectivement, à tous les organismes dont les activités sont incluses dans les états financiers du gouvernement. L'un des aspects les plus critiques du compte rendu des affaires financières d'un gouvernement est de décider quels organismes – parmi, par exemple, les ministères, les organismes publics, les sociétés relevant de la Couronne, les régies, les commissions et les organismes qui reçoivent des paiements de transfert – seront inclus dans le périmètre comptable. Cette inclusion signifie essentiellement que les résultats ainsi que les éléments d'actif et de passif d'un organisme sont consolidés avec ceux du gouvernement ou incorporés d'une autre façon à ses états financiers de manière à faire partie tant du déficit ou du surplus *annuel* du gouvernement que de son déficit ou de son surplus *accumulé*.

Les états financiers du gouvernement sont préparés selon les normes comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). La norme du CCSP qui porte sur le périmètre comptable pour l'exercice terminé le 31 mars 2004 recommande d'inclure un organisme dans les états financiers du gouvernement :

1) s'il doit rendre des comptes quant à l'administration de ses affaires et ressources financières, soit à un ministre du gouvernement, soit directement à l'Assemblée législative et

2) s'il est la propriété du gouvernement ou sous son contrôle.

Conformément à cette norme, les états financiers de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2004 comprennent, en plus des activités de tous les ministères publics, celles de 30 de ses organismes les plus importants, dont Ontario Power Generation Inc., Hydro One Inc., la Société financiere de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, la Régie des alcools de l'Ontario, le Réseau GO et la Société du logement de l'Ontario. Les activités des organismes publics de moindre

importance sont inclus uniquement si le financement qu'ils reçoivent des ministères dont ils relèvent est déjà comptabilisé dans les états financiers.

En août 2003, le CCSP a révisé sa norme relative au périmètre comptable pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2005. La nouvelle norme ramène les critères d'inclusion à un point général à prendre en considération, à savoir le contrôle du gouvernement. Essentiellement, si une entité est sous le contrôle du gouvernement, il faut l'inclure dans son périmètre comptable. La détermination du niveau de contrôle exercé par le gouvernement n'est pas une science exacte et requiert l'exercice du jugement professionnel. La norme comprend donc de nombreuses indications sur la façon de déterminer dans quelle mesure le gouvernement contrôle une entité donnée.

Il faudra évaluer à la lumière de cette nouvelle norme du CCSP un grand nombre d'entités qui ne satisfaisaient pas aux anciens critères d'inclusion. Il s'agit pour la plupart d'institutions publiques ou parapubliques qui évoluent en dehors de la structure des ministères et organismes publics tout en étant principalement financées par le gouvernement. Il existe des centaines d'organismes du genre, mais les plus importants se trouvent dans le secteur « HUCE » (à savoir les hôpitaux, y compris les établissements de soins de longue durée, les universités, les collèges et les écoles (conseils scolaires)). L'inclusion de ces institutions dans les états financiers du gouvernement aurait des répercussions importantes sur l'état de la situation financière de la province et ses résultats annuels.

Dans nos deux derniers Rapports annuels, nous avons vivement recommandé au ministère des Finances d'effectuer une telle évaluation et rendu compte de nos propres efforts pour examiner différentes sources de preuve, telles que des lois, des règlements, des ententes en matière de déclaration et des comptes rendus ministériels portant sur les institutions du secteur HUCE – afin de déterminer s'il serait pertinent d'inclure ces institutions dans le périmètre comptable conformément à la nouvelle norme. Nous avons indiqué que les collèges et les conseils scolaires de l'Ontario étaient les candidats les plus sérieux, selon nous, à une consolidation future dans le périmètre comptable du gouvernement, suivis dans une moindre mesure des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée de la province.

Nous sommes heureux de pouvoir dire cette année que le gouvernement a effectué sa propre évaluation des organismes à inclure dans son périmètre comptable. Dans le Budget de l'Ontario de 2004, il a fait part de son intention d'inclure les 105 conseils et administrations scolaires, les 24 collèges communautaires et les 154 hôpitaux de la province. Conformément à la nouvelle norme, les résultats financiers de ces institutions seraient consolidés dans les états financiers de la province à compter de l'exercice 2005-2006.

Il s'agit d'un changement important. À compter de l'exercice 2005-2006, le déficit ou surplus annuel de la province comprendra les déficits ou surplus annuels de ces organismes, et leur actif net ou dette nette entrera dans le calcul de la dette nette de la province. Les transferts faits à ces organismes à des fins d'immobilisations ne seront plus traités comme une charge du gouvernement pour l'exercice en cours; les immobilisations

corporelles acquises ou construites à l'aide de ces transferts feront plutôt partie de l'investissement de la province dans les immobilisations corporelles.

En plus de respecter la nouvelle norme du CCSP, l'inclusion rendra les états financiers de l'Ontario plus comparables à ceux de beaucoup d'autres provinces qui incluent ces organismes dans leur périmètre comptable, comme on peut le voir dans le tableau suivant.

Inclusion des conseils scolaires, des collèges et des hôpitaux dans les périmètres comptables

Province	Derniers états financiers annuels publiés	Conseils scolaires inclus	Collèges inclus	Hôpitaux inclus
Colombie-Britannique	2003-2004	✔[1]	✔[1]	✔[1]
Alberta	2003-2004	(✔)[2]	(✔)[2]	(✔)[2]
Saskatchewan	2003-2004		✔	✔
Manitoba	2002-2003		✔	✔
Québec	2002-2003			
Nouveau-Brunswick	2002-2003	✔	✔	✔
Nouvelle-Écosse	2002-2003	✔	✔	✔
Île-du-Prince-Édouard	2002-2003	✔		✔
Terre-Neuve-et-Labrador	2002-2003	✔	✔	✔

[1] Le gouvernement de la Colombie-Britannique a indiqué dans ses états financiers condensés de 2003-2004 qu'il inclurait ces institutions dans son périmètre comptable à compter de l'exercice 2004-2005.

[2] Le gouvernement de l'Alberta a indiqué dans ses états financiers condensés de 2003-2004 qu'il examinerait ces institutions et qu'il les inclurait dans son périmètre comptable à compter de l'exercice 2006-2007 s'il déterminait l'existence d'un contrôle.

En Ontario, il y aura un certain nombre de questions à régler au cours des prochaines années relativement à la consolidation de ces entités. Il faudra notamment résoudre la question des différences entre les entités et la province sur le plan des fins d'exercice et des conventions comptables, obtenir une assurance raisonnable que les nouveaux montants consolidés ont été comptabilisés correctement et représentent des actifs, des passifs, des revenus et des charges véritables de la province et s'assurer que la présentation et la divulgation des résultats des entités consolidées dans les états financiers du gouvernement sont appropriées.

Conformément à la nouvelle norme du CCSP, la consolidation intégrale des organismes du secteur HUCE dans le périmètre comptable exige que leurs conventions comptables soient les mêmes que celles de la province et que leurs revenus, leurs charges, leurs actifs et leurs passifs soient consolidés poste par poste avec ceux de la province. Pour tenir compte des défis posés par ces exigences, le CCSP a approuvé des dispositions transitoires en mars 2004 qui autoriseraient temporairement les gouvernements à consolider les nouveaux organismes selon une « méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation » plutôt que de les « consolider par intégration globale ». Ces dispositions

sont en vigueur jusqu'aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2008. Aux termes de ces dispositions, sous réserve de la satisfaction de certains critères, il n'est pas nécessaire que les conventions comptables des nouveaux organismes soient identiques à celles de la province; de plus, leur actif net total et leur surplus ou déficit peuvent être présentés comme un poste unique dans les états financiers de la province.

Dans son Budget 2004, le gouvernement a exprimé de sérieuses réserves à l'égard de la nécessité de consolider éventuellement ces nouveaux organismes poste par poste et s'est dit plutôt en faveur de l'adoption permanente de la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, compte tenu de la nature du lien qui existe entre le gouvernement et ces organismes. Nous collaborerons avec le ministère des Finances pour résoudre cette question avant l'expiration des dispositions transitoires du CCSP.

DETTE RESTANTE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

Lorsque le gouvernement de l'Ontario a restructuré le secteur de l'électricité en 1998, l'une des étapes les plus critiques du processus était d'établir la juste valeur marchande des actifs d'Ontario Hydro qui seraient transférés aux nouvelles sociétés de production d'électricité – Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One – dans un marché concurrentiel plutôt que monopolistique. Avec l'aide de sociétés de placement du secteur privé et d'autres experts, Ontario Hydro et le gouvernement ont conclu que la valeur marchande de ces actifs, dans un marché concurrentiel, serait largement inférieure à celle qui était comptabilisée dans les registres d'Ontario Hydro. L'écart entre la valeur actualisée de ces actifs et le montant total de la dette et des autres obligations d'Ontario Hydro transférées aux nouvelles entités constituait la « dette restante ».

La gestion de la dette restante est devenue la responsabilité de la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), un nouvel organisme provincial. D'après les calculs du ministère des Finances, le montant total de la dette et des autres obligations d'Ontario Hydro que devait désormais assumer la SFIEO s'établissait à 38,1 milliards de dollars, ce qui était nettement supérieur à la valeur marchande des actifs de 18,7 milliards de dollars d'Ontario Hydro qui revenaient aussi à la SFIEO. L'écart représentait une dette restante d'environ 19,4 milliards de dollars et correspondait au montant de la dette et des autres obligations que la SFIEO n'était pas en mesure de rembourser dans un marché concurrentiel. En conséquence, lorsque la SFIEO a commencé à exercer ses activités le 1er avril 1999, elle avait une dette restante, ou dette non provisionnée, de 19,4 milliards de dollars que la province, par l'intermédiaire de la SFIEO, devait directement assumer.

Depuis, la dette restante comptabilisée dans les états financiers de la province a grimpé à 20,6 milliards de dollars. Même si le passif lié à la dette restante fait maintenant partie des autres éléments de passif de la province, le gouvernement a l'intention de recouvrer cette dette auprès des abonnés plutôt que des contribuables. Toutefois, nous répétons depuis

plusieurs années qu'il existe un risque bien réel qu'une partie ou que la totalité de la dette restante ne puisse être recouvrée auprès des abonnés. Or, les développements récents continuent de renforcer notre crainte. Par exemple, au cours de l'exercice 2003-2004, le passif lié à la dette restante s'est accru de 367 millions de dollars. En fait, la dette restante a augmenté à peu près tous les ans depuis le 1er avril 1999, soit la date de restructuration du secteur de l'électricité, comme en témoigne le tableau suivant :

Dette restante du secteur de l'électricité, 1999–2003-2004

Fin d'exercice	(En milliards de $)
Au 1er avril 1999	19,4
1999-2000	20,0
2000-2001	20,0
2001-2002	20,1
2002-2003	20,2
2003-2004	20,6

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Les raisons principales de l'augmentation de la dette restante au cours de l'exercice 2003-2004 était le coût de 253 millions de dollars associé à la fixation, par le gouvernement de l'Ontario, du prix de l'électricité payé par les consommateurs désignés et ceux dont la consommation était faible à 4,3 ¢ le kilowattheure, et la perte nette de 491 millions de dollars enregistrée par OPG pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, ce qui a empêché l'entreprise de verser la contribution prévue à la SFIEO pour éponger la dette restante. Cette perte était imputable à la radiation par OPG d'une somme de 576 millions de dollars de la valeur de ses centrales thermiques alimentées au charbon – une mesure rendue nécessaire par l'engagement du gouvernement d'éliminer progressivement ces centrales d'ici la fin de 2007.

Lorsque la SFIEO a pris en charge la dette restante, le gouvernement a dressé un plan à long terme visant à régler la dette uniquement au moyen des flux de recettes provenant du secteur de l'électricité. Ce plan est mis à jour tous les ans pour tenir compte des nouveaux renseignements et hypothèses. Comme pour tous les plans à long terme, il y a beaucoup d'incertitude en ce qui concerne l'atteinte des résultats prévus. Au cours de l'année écoulée, il y a justement eu deux développements importants qui mettent en évidence ces incertitudes.

Premièrement, le 15 juin 2004, le gouvernement a déposé un projet de loi visant à réformer de nouveau le secteur de l'électricité. Si l'Assemblée législative l'adopte, les nouvelles réformes donneraient naissance à un secteur de l'électricité à la fois concurrentiel et entièrement réglementé, dans lequel différents producteurs vendraient de l'électricité à des prix différents établis au moyen de divers mécanismes. Le gouvernement estime que

l'adoption d'une structure de prix réglementés se traduira vraisemblablement par des résultats à long terme nettement moins élevés que ceux qui avaient été prévus pour OPG dans un marché entièrement concurrentiel. Or, comme les bénéfices d'OPG sont une source de remboursement importante de la dette restante, le remboursement prendrait donc plus de temps que ce qui avait été prévu initialement.

Deuxièmement, le passif de 20,6 milliards de dollars lié actuellement à la dette restante comprend des obligations de 4 milliards de dollars au titre de contrats d'achat d'électricité conclus par l'ancienne Ontario Hydro. Les prix d'achat de l'électricité prévus dans ces contrats devraient dépasser les prix actuels du marché. Si l'Assemblée législative adopte les réformes susmentionnées et que le marché réformé devient opérationnel, la SFIEO toucherait les prix contractuels payés par les consommateurs et le gouvernement cesserait de subventionner ces prix supérieurs au marché. Dans le cadre de ce scénario, la SFIEO et la province estiment que le passif découlant des prix contractuels supérieurs au marché pourrait être éliminé par la mise en œuvre des réformes. D'après les estimations du Budget de l'Ontario pour l'exercice 2004-2005, l'incidence fiscale serait un gain de revenu ponctuel de près de 4 milliards de dollars dans l'année de la mise en œuvre des mesures législatives proposées, soit au cours de l'exercice 2004-2005 selon le gouvernement. Nous examinerons avec la SFIEO et la province le bien-fondé du traitement comptable proposé.

COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS

En janvier 2003, le CCSP a révisé une norme datant de 1997, qui établissait des règles pour la comptabilisation, l'évaluation, l'amortissement et la présentation des immobilisations dans les états financiers du gouvernement. Récemment encore, la plupart des gouvernements, y compris celui de l'Ontario, imputaient le coût total des immobilisations aux résultats de l'exercice durant lequel avait eu lieu l'acquisition ou la construction de ces immobilisations. La nouvelle norme recommande plutôt de comptabiliser le coût des immobilisations à titre d'actif dans les états financiers du gouvernement et de l'amortir sur la durée de vie utile estimative des immobilisations, à l'instar de ce qui se fait dans le secteur privé.

Le gouvernement a entrepris d'adopter progressivement ces recommandations du CCSP à compter de l'exercice 2002-2003 en procédant à l'évaluation et à la capitalisation des terrains, des bâtiments et de l'infrastructure de transport de la province. Le gouvernement a ainsi constaté en 2003 pour la première fois un investissement net de plus de 13 milliards de dollars dans les immobilisations, ce qui représente au moins 90 % des immobilisations corporelles totales du gouvernement, selon les estimations.

Aucun échéancier précis n'a été fixé, mais le gouvernement a laissé entendre qu'il avait l'intention d'adopter cette norme du CCSP au cours des prochaines années pour le reste

des immobilisations corporelles de l'Ontario, telles que les systèmes informatiques, les véhicules, le matériel et d'autres immobilisations de moindre valeur. Nous invitons le gouvernement à terminer son projet de capitalisation le plus tôt possible et à inclure ces éléments d'actif et l'amortissement connexe dans ses états financiers.

FONDS DE GARANTIE DES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (le Fonds) vise à garantir le paiement de certaines prestations de retraite lorsqu'un régime à prestations déterminées admissible fait l'objet d'une « liquidation » (c'est-à-dire, une cessation) conformément aux conditions énoncées dans la *Loi sur les régimes de retraite*. Le surintendant des services financiers est responsable de l'administration du Fonds, en vertu de la *Loi sur les prestations de retraite*.

Le paiement des prestations de retraite par le Fonds est financé au moyen des cotisations versées par les répondants des régimes de retraite (issus principalement du secteur privé). Comme le passif du Fonds n'est pas considéré comme une responsabilité financière de la province, le Fonds est classé comme un fonds en fiducie aux fins de comptabilisation dans les états financiers de la province. À ce titre, le Fonds est exclu du périmètre comptable du gouvernement, bien que ses éléments d'actif et de passif soient déclarés dans les notes afférentes aux états financiers de la province.

La classification du Fonds comme fonds en fiducie pourrait être appelée à changer à la suite d'événements qui se sont produits au cours des dernières années. En raison du grand nombre de réclamations qui ont été faites à l'endroit du Fonds au cours des dernières années, la province lui a accordé un prêt sans intérêt de 330 millions de dollars au cours de l'exercice 2003-2004. Ce prêt est remboursable sur une période de 30 ans par versements égaux de 11 millions de dollars par année. Le coût de ce prêt pour la province correspond à un montant de 162 millions de dollars dans les états financiers 2003-2004, soit l'intérêt aux taux du marché auquel la province renonce pendant la durée intégrale du prêt. En raison des réclamations et du prêt, le Fonds affichait un passif non provisionné de plus de 107 millions de dollars en date du 31 mars 2004.

La santé financière future du Fonds pourrait également se ressentir de réclamations futures importantes provenant de trois compagnies qui exercent leurs activités aux termes d'une suspension de procédures accordée par une loi fédérale canadienne intitulée *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, laquelle offre aux sociétés en difficulté la possibilité de restructurer leurs affaires. En date du 31 mars 2004, il était impossible de déterminer les résultats des efforts de restructuration de ces compagnies, mais les réclamations éventuelles à l'égard du Fonds pourraient être de l'ordre de centaines de millions de dollars.

Notre Bureau surveillera de près les développements futurs du Fonds pour s'assurer qu'il continue de satisfaire aux critères de classification d'un fonds en fiducie. Si le financement

des pensions associé aux régimes de retraite liquidés est trop lourd pour les répondants des régimes et que la province fournit directement au Fonds une aide financière récurrente, le Fonds ne constituera alors vraisemblablement pas un fonds en fiducie aux fins des états financiers et ce, pour la raison suivante : lorsque le financement des obligations d'un fonds en fiducie n'est plus assuré entièrement par des parties externes, il faut alors envisager d'inclure ses activités dans les états financiers de la province.

SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

Vers la fin de 1998, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé une proposition du ministère des Finances portant sur l'adoption d'un système financier intégré dans l'ensemble du gouvernement. Ainsi le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) remplacera le système comptable central actuel du gouvernement, qui était fondé sur la comptabilité de caisse modifiée, ainsi qu'un certain nombre d'autres systèmes comptables utilisés par les ministères. Le SIGIF est implanté par étapes, ou vagues. L'implantation a débuté dans le cadre d'un projet pilote mené dans deux ministères en novembre 2002. En date du 31 mars, 18 ministères ontariens, soit environ 70 %, représentant un peu plus de 40 % des dépenses totales du gouvernement, utilisaient le SIGIF. À l'automne 2004, le système a été implanté dans le reste des ministères. La responsabilité globale du SIGIF relève du Bureau du contrôleur provincial, tandis que le Bureau des services communs est l'exploitant gouvernemental principal chargé du traitement des opérations du SIGIF.

Contrairement aux systèmes comptables que le gouvernement utilisait auparavant, le SIGIF est un système de comptabilité d'exercice intégrale qui a facilité l'adoption par le gouvernement au cours des dernières années de la comptabilité d'exercice pour le budget, les Budgets des dépenses et le contrôle des crédits législatifs. Le SIGIF est également devenu la principale source de l'information financière utilisée dans la production des Comptes publics de la province, y compris les états financiers condensés. Dans le cadre de notre vérification des états financiers de la province cette année, nous avons donc effectué une vérification du nouveau système. Notre but était de nous familiariser avec celui-ci et d'obtenir l'assurance que les principaux contrôles internes fonctionnaient de façon satisfaisante et que le traitement des opérations du gouvernement était adéquat. Nous ne nous sommes pas arrêtés aux opérations touchant aux revenus, car l'utilisation du SIGIF pour traiter ce genre d'opérations est minime jusqu'à maintenant. Par ailleurs, nous avons pu nous fier dans une certaine mesure au travail effectué par la vérification interne et aux résultats de la révision centrale indépendante réalisée tous les ans à la demande du ministère des Finances.

Si l'environnement de contrôle était satisfaisant en général, nous avons toutefois relevé certaines lacunes auxquelles il faut remédier afin d'améliorer les contrôles du système et de réduire le risque de fraude et d'erreur. Nos sujets de préoccupation comprenaient ce qui suit :

- Les engagements constituent un moyen de comptabiliser dans le SIGIF les dépenses futures engagées et un outil pour garantir que les crédits ne sont pas dépassés. Le Bureau du contrôleur provincial, qui est responsable de l'établissement des conventions comptables du gouvernement, a émis une convention relative aux engagements qui met l'accent sur l'importance d'avoir accès à de l'information sur les engagements dans la gestion des budgets publics. Suivant cette convention, tous les ministères et organismes consignent tous les paiements de transfert importants prévus, les contrats de service et de consultation, les baux et autres engagements, sauf ceux ayant trait aux salaires et traitements, aux avantages sociaux et aux déplacements et à certaines opérations de carte de crédit. Dans le cas des paiements de transfert, les engagements comptabilisés reposent sur les accords signés avec les bénéficiaires de ces paiements, tandis que dans le cas des dépenses de fonctionnement, ils reposent principalement sur les bons de commande émis. Nous avons remarqué que la majorité des paiements de transfert n'étaient pas consignés comme dépenses engagées et que si les dépenses de fonctionnement l'étaient dans une plus grande mesure, une bonne partie d'entre elles ne l'étaient pas.
- Il y avait un certain manque d'uniformité dans les différents centres de traitement des opérations exploités par le Bureau des services communs sur le plan de l'application des contrôles qui veillent à assurer l'exactitude et la complétude du traitement des paiements et des écritures de journal et la sécurité des chèques d'avances.
- Il existait un risque que des paiements soient effectués sans autorisation parce que les ministères ne mettaient pas toujours à jour les pouvoirs délégués aux centres de traitement des opérations.
- Il y avait quelques lacunes du côté de l'application des contrôles qui visent à garantir que les fournisseurs sont configurés correctement dans le SIGIF.
- Les contrôles d'autorisation présentaient des lacunes qui faisaient courir le risque que des demandes de biens et services non valides puissent être émises.

Même si les lacunes relevées n'étaient pas suffisamment importantes pour nous empêcher de conclure que le SIGIF était fiable en général, il faut tout de même les combler. La direction du Bureau des services communs nous a assurés que des mesures étaient en cours ou seraient prises sous peu pour remédier aux problèmes dont le règlement relève de sa compétence. Pour le reste des points qui nous préoccupent, nous collaborerons avec le Bureau du contrôleur provincial pour veiller à ce qu'ils soient également réglés.

NOUVELLES NORMES COMPTABLES ET PROJETS

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a pour mission de servir l'intérêt du public et celui de la profession en recommandant des normes de comptabilité qui améliorent l'information financière et l'information sur la performance présentées par les gouvernements et les autres entités du secteur public, pour le bénéfice des décideurs et des autres utilisateurs de ces informations.

Les questions les plus importantes sur lesquelles le CCSP s'est penché au cours de l'année écoulée et qui auront ou pourraient avoir une incidence sur les états financiers de la province sont résumées ci-dessous.

CONSTATATION DES PASSIFS

En juin 2004, le CCSP a approuvé trois nouvelles normes portant respectivement sur les passifs, les passifs éventuels et les obligations contractuelles. En vertu de ces normes, les gouvernements constateraient un passif lorsqu'il y aurait prépondérance de la preuve que le gouvernement n'a plus le pouvoir discrétionnaire d'éviter l'obligation. La perte de ce pouvoir découlerait du fait que le gouvernement a reconnu sa décision d'assumer la responsabilité de l'obligation et qu'il a montré qu'il allait agir en conséquence, et qu'il a communiqué sa décision de façon adéquate aux parties concernées. La preuve en ce sens peut exister avant que l'autorisation formelle d'un transfert soit établie. Cette norme élargit la définition d'un passif aux obligations qui découlent d'opérations et d'événements non couverts par des ententes, des contrats et la législation en vigueur.

COMPTABILISATION DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Le CCSP a proposé aux fins de discussion une nouvelle norme concernant la comptabilisation des paiements de transfert tant par les gouvernements cédants que par les gouvernements bénéficiaires aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal. Cette norme pourrait avoir une incidence importante sur la province puisque plus de la moitié des dépenses du gouvernement de l'Ontario correspondent à des paiements de transfert ou des subventions à des organismes tels que les hôpitaux, les conseils scolaires, les sociétés d'aide à l'enfance et autres organismes. L'une des questions les plus difficiles dont traite cette norme est le financement pluriannuel, c'est-à-dire les fonds qui sont versés avant les exercices au cours desquels ils seront réellement affectés à la prestation des services au public. La question principale est de savoir si le montant intégral du transfert doit être comptabilisé à titre de charge dans l'exercice où a lieu le transfert ou seulement au moment où les fonds sont effectivement dépensés par l'organisme bénéficiaire qui assure la prestation des services au public.

Le document de réflexion propose, dans certains cas, que le gouvernement qui effectue un transfert avant que le bénéficiaire ait besoin des fonds pour assurer la prestation des services le comptabilise comme un actif. La constatation d'un actif est justifiée dans le cas où l'actif confère au gouvernement cédant le droit d'obliger le bénéficiaire à fournir des services, ou à acquérir ou développer la capacité de fournir des services, conformément aux modalités définies par le gouvernement cédant.

Pour que le gouvernement puisse traiter un transfert comme un actif, il lui faut stipuler, par le truchement d'une « restriction particulière relative à la finalité », la nature de l'avantage économique futur qu'il acquiert. De plus, les restrictions relatives à la finalité, les exigences de nature temporelle et les exigences en matière de reddition de comptes, prises ensemble, doivent décrire les moyens par lesquels le gouvernement cédant contrôle l'avantage en question. En l'absence de l'un ou l'autre de ces critères, le gouvernement ne peut pas traiter le transfert comme un actif et le montant intégral du transfert doit être porté aux dépenses.

Une autre proposition importante a trait aux « obligations implicites » et à la question de savoir si on devrait les constater comme un passif. Il y a obligations implicites lorsque le gouvernement prend une mesure qui soulève des attentes fondées chez d'autres parties. Par exemple, le gouvernement peut publier son intention d'octroyer des fonds à un certain groupe de personnes qui satisfont à certains critères d'admissibilité, amenant ainsi ce groupe à s'attendre à obtenir des fonds s'il est admissible. Contrairement à la nouvelle norme relative au passif dont nous venons de discuter précédemment, le document de réflexion indique que les obligations implicites relatives aux transferts d'un gouvernement ne répondent pas à la définition d'un passif et ne devraient pas être constatées à ce titre dans les états financiers du gouvernement. La norme proposée précise que les actions de l'organe exécutif du gouvernement ne suffiraient pas à elles seules à engager juridiquement ce dernier, de telle sorte que les critères de constatation d'un passif ne seraient pas satisfaits. La norme propose que seules les actions effectuées sous l'autorité de l'Assemblée législative peuvent engager juridiquement le gouvernement. Les dispositions législatives ou réglementaires habilitantes devraient être en place (c'est-à-dire, approuvées formellement) au plus tard à la date des états financiers, et le pouvoir prévu par ces dispositions législatives ou réglementaires devrait lui aussi avoir été exercé à cette date pour qu'un transfert puisse être constaté comme un passif. Ce serait donc un changement par rapport à la pratique actuelle.

FONDS DE STABILISATION ET RÉSERVES FINANCIÈRES

En mars 2004, le CCSP a approuvé une note d'orientation pour clarifier la façon dont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent présenter les informations relatives aux fonds de stabilisation et aux réserves financières. Les fonds et les réserves revêtent diverses formes et servent souvent de mécanisme de gestion des finances publiques. Bien que les fonds et réserves ne soient pas couramment utilisés en Ontario, ils le sont par

d'autres gouvernements d'ordres supérieurs. La note d'orientation précise que les fonds et réserves ne devraient pas être présentés dans l'état de la situation financière du gouvernement. Les gouvernements qui décident de fournir de l'information à ce sujet devraient le faire dans les notes complémentaires et non dans l'état de la situation financière. Les fonds et réserves ne devraient avoir aucune incidence sur la mesure et la présentation par le gouvernement de son surplus ou déficit accumulé ou de l'exercice en cours.

CLARIFICATION DES PCGR

En juin 2004, le CCSP a publié un exposé-sondage proposant une nouvelle norme pour les principes comptables généralement reconnus (PCGR). Cette norme préciserait ce qui constitue les PCGR pour le secteur public et remplacerait l'information actuelle du Manuel du secteur public qui indique où trouver des directives comptables pertinentes lorsqu'une question comptable donnée n'y est pas traitée. L'un des principaux changements serait l'élimination des pratiques actuelles du secteur public canadien comme sources premières des PCGR.

INFORMATION EN MATIÈRE D'INCERTITUDE RELATIVE À LA MESURE

Également en juin 2004, le CCSP a approuvé la publication d'un exposé-sondage sur l'incertitude relative à la mesure. Alors que la norme du secteur privé concernant l'incertitude relative à la mesure s'applique uniquement aux éléments constatés dans les états financiers, la norme proposée pour le secteur public exigerait aussi, dans le cas de montants importants communiqués exclusivement par voie de notes supplémentaires, certains passifs éventuels par exemple, que des informations sur l'incertitude relative à la mesure de ces éléments soient fournies.

PRÉSENTATION D'INFORMATION SUR LES SECTEURS D'ACTIVITÉS

Le CCSP a également entrepris un projet sur les informations sectorielles. Les soins de santé, l'éducation et les services sociaux constituent quelques exemples de secteurs. Le projet devrait aboutir à l'adoption d'une nouvelle norme exigeant la divulgation de renseignements financiers supplémentaires concernant les entreprises ou activités distinctes auxquelles participe un gouvernement. Le projet a été entrepris par suite des préoccupations exprimées au sujet du niveau de synthèse des états financiers condensés des gouvernements – cette information synthétisée est susceptible de ne pas fournir suffisamment de détails aux utilisateurs à propos des activités précises auxquelles participent les gouvernements. Par ailleurs, puisque la nouvelle définition du périmètre comptable est censée faire augmenter le nombre d'organismes pris en compte dans le périmètre comptable, on estime qu'il est nécessaire d'aider les utilisateurs des états financiers à mieux comprendre les différents types d'activités auxquelles participent les gouvernements.

ANALYSE DES ÉTATS FINANCIERS

En mars 2004, le CCSP a approuvé un énoncé de pratiques recommandées portant sur l'analyse des états financiers. L'énoncé de pratiques recommandées fournit des directives sur la présentation d'une analyse des états financiers dans un rapport financier du gouvernement. L'analyse comprendrait notamment des explications narratives ainsi que des illustrations graphiques des résultats de la période, ferait ressortir les liens importants qui existent entre les données quantitatives présentées dans les états financiers et fournirait des explications et des exemples d'écarts et de tendances. L'énoncé de pratiques recommandées décrit aussi les caractéristiques qualitatives sur lesquelles l'analyse des états financiers devrait être fondée et recommande des exigences minimales à respecter quant au contenu de l'analyse. Nous avons remarqué que le gouvernement a tenu compte cette année dans son Rapport annuel des recommandations de cet énoncé.

INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Un autre projet est censé aboutir à un nouvel énoncé de pratiques recommandées au sujet de l'information sur la performance. Le projet a été entrepris afin de favoriser une certaine cohérence en matière d'information sur la performance, car il n'existe aucune approche nationale, généralement acceptée, concernant l'élaboration d'un ensemble de dispositions sur la mesure et le compte rendu de la performance globale dans le secteur public. Le projet vise l'élaboration d'un ensemble de principes généraux qui orienteront les futurs travaux en matière d'information sur la performance, y compris un cadre pour définir des indicateurs bien précis de la performance.

EXAMEN PROPOSÉ DE RAPPORTS FINANCIERS PRÉÉLECTORAUX

Conformément à ce dont nous avons discuté dans le Chapitre deux, le gouvernement a déposé le 18 mai 2004 le projet de loi 84, intitulé Loi prévoyant la transparence et la responsabilité financières. Entre autres, ce projet de loi abrogerait la *Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire* et exigerait ce qui suit du gouvernement :

- viser à maintenir un rapport prudent entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario;
- prévoir un budget équilibré sauf si, par suite de circonstances extraordinaires, le gouvernement détermine que le fait d'afficher un déficit est compatible avec une politique budgétaire prudente;
- établir un plan de redressement qui permette de parvenir à un budget équilibré à l'avenir dans tous les cas où il prévoit un déficit pour un exercice;
- rendre public un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires et le réviser à intervalles réguliers;

- constituer un organisme consultatif pour donner au ministre des Finances des conseils relativement au budget et au plan financier;
- dans les circonstances prescrites par règlement, rendre public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario qui sera soumis à l'examen du vérificateur provincial.

Le rapport préélectoral comprendra les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier, une description des écarts importants par rapport à ces prévisions et hypothèses, une estimation des recettes et dépenses de l'Ontario, y compris leurs composantes principales, des renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario et des précisions sur la réserve exigée pour pourvoir à une détérioration imprévue des recettes et des dépenses. Aux termes du projet de loi, le vérificateur provincial aurait pour mandat de déterminer si le rapport préélectoral du gouvernement est raisonnable et de rendre publique avant les élections une déclaration énonçant les résultats de son examen.

Nous avons écrit au ministère des Finances en mai 2004 à propos du rôle proposé pour le vérificateur provincial relativement au rapport préélectoral et avons suggéré quelques modifications au projet de loi qui, selon nous, y préciseraient notre rôle. Par ailleurs, il sera essentiel que le rapport préélectoral soit préparé en temps opportun pour que nous ayons le temps de l'examiner.

AUTRES QUESTIONS

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor émis durant l'année ou du défaut d'obtenir les mandats et arrêtés nécessaires. De plus, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, il doit faire mention de tout transfert de crédits d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le Budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée législative.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les Budgets des dépenses détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères entendent engager dans le cadre de leurs différents programmes. À compter du présent exercice, les Budgets des dépenses sont préparés selon la méthode d'exercice (auparavant, ils étaient préparés selon la comptabilité de caisse modifiée). Le Comité permanent des budgets des dépenses examine le Budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les Budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le

Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les Budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant trois heures tout au plus, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une *Loi de crédits*; cette *Loi* précise les montants pouvant être dépensés pour les programmes des ministères, tels qu'ils figurent dans les Budgets des dépenses. Une fois la *Loi de crédits* approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La *Loi de crédits* qui porte sur l'exercice clos le 31 mars 2004 a reçu la sanction royale le 18 décembre 2003.

En général, les programmes des ministères ont besoin des fonds avant que la *Loi de crédits* soit adoptée et l'Assemblée législative autorise ces paiements au moyen de motions de crédits provisoires. Pour l'exercice 2003-2004, les périodes visées par les motions de crédits provisoires et les dates auxquelles lesdites motions ont été approuvées par l'Assemblée législative sont les suivantes :

- du 1er avril 2003 au 30 septembre 2003 – adoptée le 24 juin 2003;
- du 1er octobre 2003 au 31 mars 2004 – adoptée le 24 novembre 2003.

Étant donné que les motions de crédits provisoires susmentionnées ont été adoptées après le premier jour de la période visée, les dépenses engagées avant la date de la motion doivent être autorisées par un mandat spécial. Comme nous le verrons dans la prochaine section, un mandat spécial totalisant 36,3 milliards de dollars a été adopté le 26 mars 2003. Ce mandat autorisait des dépenses entre le 1er avril 2003 et le 24 juin 2003 et entre le 1er octobre 2003 et le 24 novembre 2003.

MANDATS SPÉCIAUX

Si les motions de crédits provisoires ne peuvent être approuvées pour le motif, par exemple, que l'Assemblée législative ne siège pas, l'article 7.1 de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet l'émission d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation de crédits insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

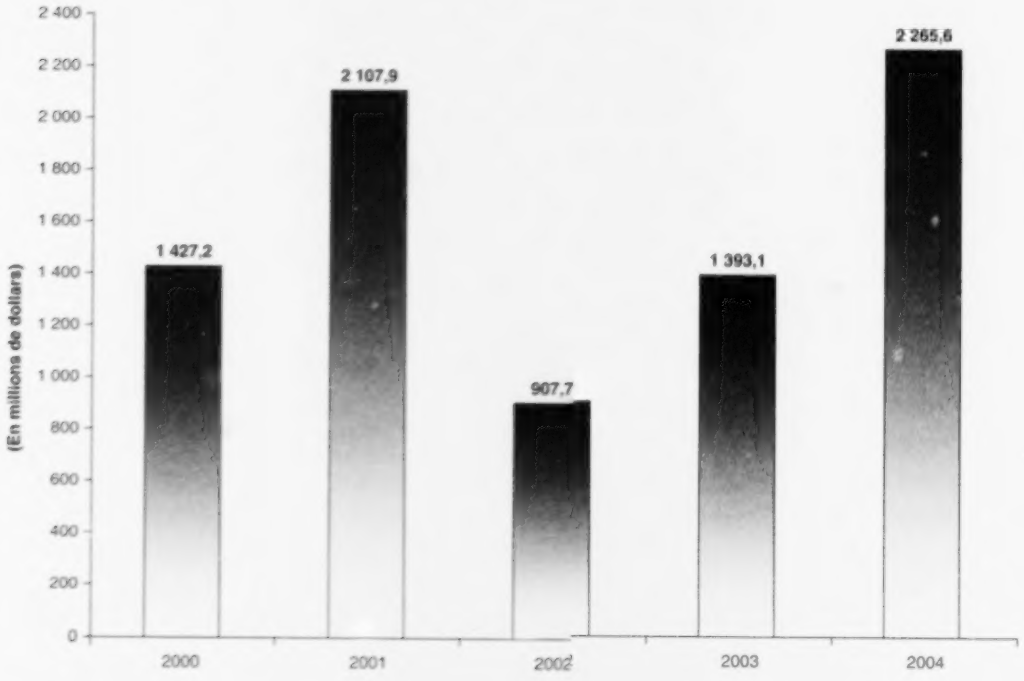
Deux mandats spéciaux ont été émis pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2004. Ces mandats, qui totalisent 36 323 185 100 $, ont été approuvés et accordés par un décret daté du 26 mars 2003. Ces mandats spéciaux autorisaient des dépenses du gouvernement ainsi que des bureaux du directeur général des élections, du vérificateur provincial, de l'Assemblée législative et de l'ombudsman de l'Ontario pour l'exercice commençant le 1er avril 2003.

Le total des dépenses approuvées en vertu de la *Loi de crédits de 2003* ne comprend pas les montants autorisés aux termes de ces mandats spéciaux.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

L'article 8.1 de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est insuffisante pour réaliser son objet. L'arrêté ne peut être rendu que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement de l'Ontario.

Le diagramme ci-après présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.



Le tableau ci-après récapitule par mois d'émission les arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice 2003-2004.

Mois d'émission	Nombre	Montant autorisé ($)
Mai 2003–février 2004	50	1 007 215 133
Mars 2004	20	1 126 638 600
Avril 2004	10	115 618 500
Mai 2004	3	16 133 700
Total	**83**	**2 265 605 933**

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Nous avons toutefois remarqué que les arrêtés les plus récents publiés dans la Gazette avaient été émis pour l'exercice 2000-2001. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor émis en 2003-2004 et indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'Annexe trois du présent rapport.

DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

En vertu de l'article 12 (f) (ii) de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur fait état de tous les cas où il constate que des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus ou que les règles et procédures utilisées n'étaient pas suffisantes pour assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées. D'après notre vérification de cette année des états financiers condensés et les renseignements que nous avons reçus du ministère des Finances, les dépenses réelles engagées et imputées aux comptes pour l'exercice terminé le 31 mars 2004 dépassaient les crédits législatifs relativement à sept crédits/postes dans le cas de cinq ministères. Ces renseignements sont présentés de façon détaillée dans le tableau qui suit :

Ministère	Crédit/ poste	Dépenses réelles ($)	Crédits ($)	Dépassement ($)
Procureur général	306-3	44 982 132	21 568 300	23 413 832
Services aux consommateurs et aux entreprises	802-2	56 075 409	55 634 700	440 709
Secrétariat du Conseil de gestion	1805-2	501 757 616	296 874 000	204 883 616
Sûreté et Sécurité publique	2604-1	109 364 354	106 018 000	3 346 354
Sûreté et Sécurité publique	2606-1	75 742 084	75 730 300	11 784
Transports	2702-1	16 608 377	13 459 800	3 148 577
Transports	2704-2	170 261 775	135 701 000	34 560 775
Total		**974 791 747**	**704 986 100**	**269 805 647**

Voici les raisons principales des trois dépassements les plus importants :

- Le dépassement de 23 413 832 $ au ministère du Procureur général est imputable à la nécessité de comptabiliser des charges à titre d'ordonnancements prescrits par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour l'exercice 2003-2004 et les exercices antérieurs, lesquels n'avaient toujours pas été exécutés à la fin de l'exercice.
- Le dépassement de 204 883 616 $ au Secrétariat du Conseil de gestion est imputable au fait que l'évaluation des régimes de retraite et d'autres avantages sociaux tels que les indemnités de vacances et les indemnités de départ prescrites par la loi n'avait été terminée qu'après la fin de l'exercice.

- Le dépassement de 34 560 775 $ au ministère des Transports était imputable au fait que le ministère avait pris connaissance de la nécessité de comptabiliser des charges au titre de paiements de transfert reliées à la cession d'actifs constitués de voies publiques. Ce dépassement était également imputable à la nécessité de reclassifier dans les dépenses de capital certaines charges au titre des parcs de véhicules qui figuraient dans les immobilisations.

Le ministère des Finances nous a informés que, dans tous ces cas, il n'y avait pas suffisamment de fonds disponibles dans le crédit et le poste pour couvrir ces montants au moment où les ministères ont pris connaissance des ajustements à apporter. Il nous a informés également que les trois ministères disposaient d'autres crédits votés non épuisés pour éliminer ces dépassements, mais la loi actuelle ne les autorise pas à utiliser ces fonds à cette fin au moyen d'un arrêté du Conseil du Trésor.

Vu que toutes les dépenses du gouvernement nécessitent une autorisation législative, les dépassements de cette nature sont extrêmement rares. Conformément à ce dont nous avons discuté précédemment, cette année, pour la première fois, les Budgets des dépenses de l'Ontario et, par conséquent, les affectations budgétaires ont été préparés selon la comptabilité d'exercice. Les comptes de régularisation augmentent la complexité du processus de comptabilisation; il peut être nécessaire en effet de constater des charges par régularisation pour faire état de dépenses engagées et d'obligations quand il n'y a encore eu aucune sortie de fonds. Selon l'ancien système de contrôle des crédits du gouvernement, seuls les paiements effectifs du gouvernement étaient imputés aux crédits. Il ne fait aucun doute que la complexité accrue et le manque d'expérience avec le nouveau système de régularisation dans l'ensemble du gouvernement ont contribué aux dépassements susmentionnés.

Indépendamment des changements importants qui ont eu lieu au cours de l'exercice 2003-2004, le dépassement des crédits votés est une question grave. Il est impératif que le ministère des Finances collabore avec le Secrétariat du Conseil de gestion et tous les autres ministères au cours de la prochaine année pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'autres dépassements de ce genre.

À cet égard, nous croyons comprendre que le ministère des Finances travaille à un projet de modifications de la *Loi sur l'administration financière* et de la *Loi sur le Conseil du Trésor* qui permettraient d'imputer des charges à un crédit non épuisé avant la publication des Comptes publics. Il serait ainsi possible d'émettre à l'avenir des arrêtés du Conseil du Trésor après la fin de l'exercice pour régler des dépassements tels que ceux susmentionnés. Les modifications proposées accorderaient également rétroactivement le pouvoir de dépenser nécessaire pour les sept dépassements de cette année.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur provincial en fasse expressément mention dans son Rapport annuel.

En ce qui concerne le Budget des dépenses de 2003-2004, les transferts suivants ont été effectués dans le crédit 201 :

Du :	poste 3	Services parlementaires	265 900 $
Au :	poste 2	Bureau du greffier	265 900
Du :	poste 5	Services administratifs	372 000
Au :	poste 6	Sergent d'armes et enceinte parlementaire	372 000
Du :	poste 10	Services de soutien des bureaux des députés	1 192 100
Au :	poste 8	Services de soutien aux groupes parlementaires	1 192 100

COMPTES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, radier des comptes, par décret, tout montant dû à la Couronne qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2003-2004, un montant total de 214 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 84,8 millions de dollars en 2002-2003). On trouve dans le Volume 2B des Comptes publics de 2003-2004 la liste des montants radiés par ministère.

Conformément aux conventions comptables suivies dans les états financiers vérifiés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des 214 millions de dollars radiés avait déjà été prévue dans les états financiers vérifiés. Cependant, la radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

La majeure partie des radiations concernait les éléments suivants :

- 76,9 millions de dollars au titre d'impôts sur les sociétés irrécouvrables;
- 56,6 millions de dollars au titre de taxes de vente au détail irrécouvrables;
- 47,2 millions de dollars au titre d'amendes ou d'honoraires judiciaires irrécouvrables;
- 7,2 millions de dollars au titre d'impôts-santé des employeurs irrécouvrables;
- 6,2 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées;
- 5,6 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du programme de soutien aux étudiants.

CHAPITRE SIX

Bureau du vérificateur provincial

ÉNONCÉ DE MISSION

Notre mission est de soumettre à l'Assemblée législative des informations objectives et des recommandations découlant d'une vérification indépendante des programmes du gouvernement, ainsi que de ses organismes et sociétés. Ce faisant, le Bureau aide l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables de la qualité de l'administration des deniers publics et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités gouvernementales.

INDÉPENDANCE

Le vérificateur provincial est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative. La *Loi sur la vérification des comptes publics* stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, selon le Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre sept).

Le vérificateur provincial et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

La Commission de régie interne – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la *Loi sur la vérification des comptes publics*, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2003-2004 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau sont présentés à la fin de ce chapitre. Les états financiers sont soumis chaque année à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative.

RESPONSABILITÉS DE VÉRIFICATION

Nous vérifions les états financiers de la province et les comptes d'un grand nombre d'organismes de la Couronne. Cependant, la plus grande partie de notre travail consiste à vérifier la gestion des activités et programmes gouvernementaux entrepris par les ministères et organismes de la Couronne conformément aux lois et aux politiques gouvernementales. Nos responsabilités sont énoncées dans la *Loi sur la vérification des comptes publics* (reproduite à l'Annexe quatre).

Le Bureau présente le résultat de ses vérifications dans un Rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur provincial, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel. Nous aidons et conseillons aussi le Comité permanent des comptes publics lors de son examen du Rapport annuel du vérificateur provincial et des Comptes publics de la province.

Il importe de noter que nos activités de vérification comprennent l'examen de l'administration et de la mise en application des décisions stratégiques du gouvernement par la direction des ministères et organismes. Le Bureau ne se prononce pas sur les mérites des politiques gouvernementales; ce rôle revient à l'Assemblée législative, qui surveille continuellement ces politiques et tient lieu de critique en posant des questions au cours des sessions législatives et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous avons le droit d'accéder à toutes les informations et à tous les dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Par respect pour le principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne demande pas l'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil, s'il le juge nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités de vérification et de compte rendu aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

ÉTATS FINANCIERS DE LA PROVINCE ET OPTIMISATION DES RESSOURCES

Conformément au paragraphe 9 (1) de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu d'examiner les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor, détenus en fiducie ou autrement. À cette fin, le Bureau fait une vérification d'attestation annuelle pour permettre au vérificateur provincial d'exprimer une opinion sur les états financiers de la province. Il effectue également des vérifications cycliques de l'optimisation des ressources des programmes et activités du gouvernement (pour plus de détails sur ces deux types de vérifications, voir les sections « Vérifications d'attestation » et « Vérifications de l'optimisation des ressources » plus loin dans ce chapitre).

ORGANISMES DE LA COURONNE ET SOCIÉTÉS CONTRÔLÉES PAR LA COURONNE

Conformément au paragraphe 9 (2) de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les comptes des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. L'Annexe un, Partie (I) liste les organismes vérifiés en 2003-2004. Des cabinets d'experts-comptables sont engagés à contrat par le Bureau pour vérifier en son nom les états financiers de certains de ces organismes.

L'Annexe un, Partie (II) et l'Annexe deux listent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne dont les comptes ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables en 2003-2004. Le paragraphe 9 (2) de la *Loi sur la vérification des comptes publics* exige que les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur provincial et lui fassent rapport. Conformément au paragraphe 9 (3) de la *Loi*, les cabinets d'experts-comptables qui effectuent la vérification d'une société contrôlée par la Couronne doivent présenter au vérificateur provincial une copie des états financiers vérifiés de la société ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction (lettre de recommandations).

RESPONSABILITÉS SUPPLÉMENTAIRES

En vertu de l'article 16 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial doit examiner toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et faire les rapports nécessaires à cet égard.

Durant la période de vérification couverte par le présent Rapport annuel (d'octobre 2003 à septembre 2004), le Bureau a mené la mission spéciale suivante conformément à l'article 16 : Le 8 avril 2004, le Comité permanent des comptes publics a donné ordre au vérificateur provincial d'examiner le Programme intensif d'intervention précoce auprès des enfants autistes, lequel relève du gouvernement, y compris trois questions spécifiques soulevées dans la motion, et de présenter ses conclusions et recommandations au Comité.

Le rapport faisant suite à cet examen a été soumis au Comité au début de novembre 2004.

L'article 17 de la *Loi* précise que le vérificateur provincial doit accomplir les missions spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, par le Comité permanent des comptes publics (par résolution de ce comité) ou par un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION

TYPES DE VÉRIFICATIONS

Les vérifications de l'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité sont les trois grandes catégories de vérifications effectuées par le Bureau. La conformité est généralement vérifiée dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources et d'attestation. Le Bureau peut également, en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, procéder à la vérification de certains organismes bénéficiaires de subventions. Une brève description de chaque type de vérification figure ci-après.

Vérifications de l'optimisation des ressources

Les sous-alinéas 12 (2) f) (iv) et (v) de la *Loi sur la vérification des comptes publics* exigent du vérificateur provincial qu'il présente un rapport sur tous les cas où il a constaté que des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou qu'on n'avait pas établi de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte. Le Bureau remplit son mandat de vérification de l'optimisation des ressources en vérifiant chaque année divers programmes et activités des ministères et organismes de la Couronne. Les vérifications de l'optimisation des ressources représentent environ les deux tiers du travail du Bureau. Les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées entre octobre 2003 et septembre 2004 sont présentés au Chapitre trois.

Il n'est pas du ressort du Bureau de mesurer ou d'évaluer l'efficacité des programmes, d'en rendre compte, ou d'élaborer des normes ou des mesures de rendement. Ce sont là des fonctions qui relèvent de la direction du ministère ou de l'organisme intéressé. Le Bureau a la responsabilité de signaler les cas où le ministère ou l'organisme ne s'est pas acquitté de ces fonctions de manière satisfaisante. Nos vérifications de l'optimisation des ressources visent l'administration des programmes et activités par la direction, y compris les principaux systèmes d'information.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à utiliser des processus rigoureux pour maintenir la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail pour notre client, qui est l'Assemblée législative. Elles exigent également que nous expliquions clairement la nature et l'étendue de la certitude fournie dans le cadre de notre travail. Certains de ces processus, ainsi que le degré de certitude qu'ils nous permettent de fournir, sont décrits ci-après.

SÉLECTION DES PROGRAMMES ET ACTIVITÉS AUX FINS DE VÉRIFICATION

Les principaux programmes et activités des ministères et organismes font l'objet d'une vérification environ tous les cinq à six ans. Divers facteurs sont pris en considération dans la sélection des programmes et activités aux fins de la vérification annuelle. Ces facteurs comprennent les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes, le total des revenus ou des dépenses à risque, l'impact du programme ou de l'activité sur le public, le risque inhérent dû à la complexité et à la diversité des opérations, l'importance d'éventuels problèmes susceptibles d'être décelés par une vérification et le coût de la vérification par rapport aux avantages perçus. Les problèmes éventuels sont décelés principalement par un examen préliminaire du programme, de l'activité ou de l'organisme.

Nous tenons également compte du travail effectué ou planifié par les vérificateurs internes des ministères et organismes concernés. La pertinence, l'opportunité et la portée de leur travail peuvent avoir une influence déterminante sur l'échéancier, la fréquence et l'étendue de nos propres activités de vérification. En ayant accès aux plans, documents de travail et rapports des vérificateurs internes et en se fiant, dans la mesure du possible, à leurs activités, le Bureau réussit à éviter le double emploi.

OBJECTIFS ET DEGRÉS DE CERTITUDE

L'objectif de notre vérification de l'optimisation des ressources est de satisfaire aux exigences des sous-alinéas 12 (2) f) (iv) et (v) de la *Loi sur la vérification des comptes publics* en repérant et signalant les importants problèmes d'optimisation des ressources. Nos rapports contiennent également des recommandations pour améliorer les contrôles, renforcer l'optimisation des ressources et atteindre les objectifs établis dans la loi, ainsi que les réponses de la direction à nos recommandations.

Les objectifs particuliers de chaque vérification ou examen sont clairement énoncés dans la section « Objectif(s) et portée de la vérification » de chaque rapport, c'est-à-dire chaque section du Chapitre trois.

Dans presque tous les cas, notre travail est planifié et effectué dans le but de garantir un degré de certitude de niveau vérification. Pour obtenir ce degré de certitude, nous procédons aux activités suivantes : interroger le personnel de direction et analyser l'information qu'il fournit; examiner et mettre à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmer les faits auprès de sources indépendantes; et, au besoin, obtenir l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

Par « degré de certitude de niveau vérification », on entend le niveau le plus élevé de certitude que le Bureau peut normalement atteindre concernant un sujet. On ne peut pas déterminer avec un degré de certitude absolue que toutes les questions importantes ont été examinées, et ce, pour diverses raisons, dont les limites des sondages comme moyen de recueillir des renseignements à partir desquels on peut tirer des conclusions, les limites

inhérentes aux systèmes de contrôle (par exemple, la possibilité que la direction ou le personnel se soustraie aux contrôles sur un processus ou une procédure), le fait qu'une bonne partie des preuves réunies ont un caractère persuasif plutôt que concluant, et le besoin d'exercer un jugement professionnel.

Rarement, pour des raisons telles que la nature du programme ou de l'activité, les restrictions découlant de la *Loi sur la vérification des comptes publics* ou le coût prohibitif qu'impose un degré de certitude élevé, le Bureau procède à un examen plutôt qu'à une vérification. Un examen fournit un degré de certitude moyen parce qu'il consiste surtout dans des enquêtes et discussions avec le personnel de direction, des analyses des renseignements fournis, ainsi que des examens et contrôles limités des systèmes, procédures et opérations.

CRITÈRES

Conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, nous planifions et effectuons le travail de façon à tirer une conclusion sur les objectifs déclarés. Nous dégageons une conclusion et formulons des observations et recommandations en évaluant l'administration d'un programme ou d'une activité par rapport à des critères appropriés. Nous déterminons ces critères au stade de la planification de la vérification ou de l'examen en procédant à une recherche approfondie de sources telles que : comités de spécialistes reconnus; lois, règlements et autres autorisations applicables; autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; politiques et procédures du personnel de direction; et critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères appliqués avec les cadres supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification ou de l'examen.

COMMUNICATION AVEC LE PERSONNEL DE DIRECTION DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME CONCERNÉ

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction tout au long de la vérification ou de l'examen. Avant d'entamer son travail, il rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec elle. Ses réponses écrites à nos recommandations sont commentées et incorporées dans la version définitive du rapport provisoire. Le vérificateur provincial finalise le rapport provisoire, sur lequel sera fondé le Chapitre trois du R.pport annuel, avec le sous-ministre ou le directeur de l'organisme responsable avant la publication du Rapport annuel.

Vérifications d'attestation

Le but des vérifications d'attestation (des états financiers) est d'exprimer l'opinion du vérificateur sur un ensemble d'états financiers, conformément aux normes de vérification généralement reconnues. L'opinion exprimée précise si la présentation, dans les états financiers, des résultats et de la situation financière de l'entité concernée est conforme aux conventions comptables appropriées, qui, dans la plupart des cas, sont les principes comptables généralement reconnus du Canada. Le Bureau procède chaque année à des vérifications d'attestation des états financiers de la province et d'un grand nombre d'organismes de la Couronne.

En ce qui concerne les vérifications d'attestation menées auprès des organismes, les lois qui régissent les organismes précisent généralement que le vérificateur provincial doit en rendre compte au conseil d'administration de l'organisme et au(x) ministre(s) responsable(s). Nous présentons également des copies de l'opinion des vérificateurs et des états financiers connexes au sous-ministre du ministère en question ainsi qu'au secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement.

Lorsque nous notons, au cours d'une vérification d'attestation, que des améliorations doivent être apportées par la direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations provisoire, nous l'examinons avec la haute direction et nous la modifions en conséquence, au besoin. À la suite de l'approbation de la lettre de recommandations et de la réponse de la haute direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations définitive et, si nous le jugeons nécessaire, nous la soumettons au directeur de l'organisme.

Vérifications de conformité

Le paragraphe 12 (2) de la *Loi sur la vérification des comptes publics* oblige le vérificateur provincial à signaler les cas où :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète;
- des pièces comptables ou registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, pour vérifier efficacement l'évaluation, la collecte et la répartition adéquate des recettes ou pour assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des fonds ont été dépensés à des fins autres que celles prévues.

En conséquence, dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources, nous :

- déterminons les lois et autorisations qui régissent les programmes, activités ou organismes examinés ou que la direction de ces programmes, activités ou organismes est chargée d'administrer;

- effectuons les sondages et procédures que nous estimons nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux lois et autorisations à tous les égards importants.

Vérifications d'inspection menées auprès d'organismes bénéficiaires de subventions

Lorsque les circonstances justifient l'élargissement d'une vérification concernant un ministère ou un organisme, le Bureau peut procéder à une vérification d'inspection auprès des bénéficiaires de subventions. La *Loi sur la vérification des comptes publics* définit ce type de vérification comme étant un examen des livres comptables. Bien que les vérifications d'inspection puissent donner lieu à des observations sur l'optimisation des ressources, ce n'est pas leur principal objectif car elles se limitent à l'examen des livres comptables.

Par le passé, le Bureau a fait des vérifications d'inspection auprès des principaux bénéficiaires de subventions, particulièrement les collèges communautaires, les universités, les hôpitaux et les conseils scolaires. Cependant, au cours des dernières années, le Bureau a suspendu temporairement les activités d'envergure dans ce domaine en attendant qu'on examine une proposition visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour lui accorder l'accès à tous les registres et à toutes les données nécessaires à des vérifications complètes, y compris des vérifications de l'optimisation des ressources, visant les organismes bénéficiaires de subventions. Cette proposition est motivée par le fait que les subventions accordées aux organismes tels que les hôpitaux, les universités, les collèges communautaires, les conseils scolaires et des milliers d'organisations plus petites correspondent à environ 50 % des dépenses globales du gouvernement. La principale raison pour laquelle nous favorisons la modification de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, c'est que nous pourrions servir l'Assemblée législative de façon plus efficace si nous avions pour mandat d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes bénéficiaires de subventions gouvernementales.

Nous traitons plus longuement des modifications en question au Chapitre deux, dans la section intitulée « Modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* ».

Des paiements sont également faits à des particuliers dans le cadre de différents programmes, tels que le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Les particuliers qui bénéficient de subventions gouvernementales ne sont pas – et ne devraient pas être – assujettis à une vérification directe par le vérificateur provincial. Les vérifications des programmes subventionnaires mettent l'accent sur les procédures mises en place par le ministère pour s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent les montants auxquels ils ont droit.

MISSIONS SPÉCIALES

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le Bureau doit également rendre compte des missions spéciales accomplies pour l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. À la conclusion d'une telle mission, le vérificateur provincial en rend généralement compte à l'autorité qui en a fait la demande.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports et documents de travail, y compris toute l'information obtenue auprès des ministères et organismes en cours de vérification, offre une autre garantie de confidentialité.

ORGANISATION ET PERSONNEL DU BUREAU

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à aligner des entités de vérification apparentées et à regrouper des compétences dans les divers domaines de vérification. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications des ministères et des organismes au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de chefs et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir le diagramme).

Vérificateur provincial

Jim McCarter (par intérim)

Vérificateur provincial adjoint

Gary Peall (par intérim)

Administration

John Sciarra, adjoint de direction
Christine Wu, adjointe administrative
Nicole Dirickx, réceptionniste bilingue
Sohani Hossain, commis à l'administration

Technologie de l'information

Shams Ali, agent des systèmes
Peter Lee, agent des systèmes

Communications

Andréa Vanasse, coordonnatrice des communications
Tiina Randoja, agente des communications
Mariana Green, éditicienne/adjointe aux communications Internet

Ressources humaines

Annemarie Wiebe, gestionnaire
Shanta Persaud, agente des finances/Paie et avantages sociaux
Elizabeth Derco, agente comptable/Comptes fournisseurs

Portefeuilles et personnel de vérification

Services sociaux et communautaires et Revenu

Walter Bordne, directeur
Laura Bell, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire

Paula Carvalho
Mark Hancock
Isabella Ho
Malgorzata Luc
Nick Stavropoulos
Dominic Wun

Organismes de la Couronne et Transports

John McDowell, directeur
David Lee, gestionnaire

Walter Allan
Jasmine Chen
Orianna Rago
Dalton Roach
Mary Romano
Christine Tran

Développement économique

Gerard Fitzmaurice, directeur
Vanna Gotsis, gestionnaire
Tony Tersigni, gestionnaire

Danail Danailov
Maggie Dong
Natasha Dossa
Kandy Liang
Lucy Lu
Rick MacNeil
Catherine Porter
Ellen Tepelenas

Éducation, Culture et Affaires municipales

Nick Mishchenko, directeur
Michael Brennan, gestionnaire
Fraser Rogers, gestionnaire

Jason Colbert
Wendy Cumbo
John Tang
Emanuel Tsikritsis
Dora Ulisse
Brian Wanchuk
Gigi Yip

Santé et Secrétariat du Conseil de gestion

Susan Klein, directrice (par intérim)
John Landerkin, gestionnaire

Tom Chatzidimos
Naomi Herberg
Lukasz Markowski
Sheila Mistry
Michael Radford
Petronela Voinicu
Oksana Wasylyk

Justice et Réglementation

Andrew Cheung, directeur
Rudolph Chiu, gestionnaire
Vince Mazzone, gestionnaire

Izabela Beben
Teresa Carello
Sally Chang
Kim Cho
Howard Davy
Linda Fung
Peter Galanis
Pasha Sidhu
Vivian Sin
Celia Yeung

Comptes publics, Finances et Technologie de l'information

Paul Amodeo, directeur
Gus Chagani, gestionnaire
Rita Mok, gestionnaire

Sandy Chan
Suzanna Chan
Marcia DeSouza
Jane Li
Gawah Mark
Ryan McGuire
Mark Smith

Au 30 septembre 2004

Le vérificateur provincial, le vérificateur provincial adjoint, les directeurs de portefeuille et le gestionnaire des Ressources humaines composent le Comité de la haute direction du Bureau.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et pour garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail. Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités que nous vérifions. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Tous les employés sont tenus de produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts.

REMERCIEMENTS

Le Bureau tient à exprimer ses sincères remerciements au personnel des ministères, organismes et autres entités pour leur collaboration et pour avoir fourni à ses employés les renseignements et explications demandés dans le cadre de son travail de vérification.

Le vérificateur provincial par intérim et le vérificateur provincial adjoint par intérim remercient particulièrement le personnel du Bureau pour son dévouement, son professionnalisme et son excellent travail.

CONSEIL CANADIEN DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS

La 32e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) a eu lieu à Fredericton (Nouveau-Brunswick) du 29 au 31 août 2004. Cette réunion annuelle, qui regroupe des vérificateurs législatifs du gouvernement fédéral et des provinces, permet d'échanger des idées et des informations importantes pour le travail des vérificateurs législatifs.

Le vérificateur provincial par intérim et le vérificateur provincial adjoint par intérim ont assisté à la réunion de cette année.

VISITEURS DE L'ÉTRANGER

En tant que chef de file reconnu en vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Durant l'exercice couvert par ce rapport, le Bureau a reçu des délégations de législateurs/parlementaires et de vérificateurs de Chine, d'Éthiopie, du Japon, du Kenya et du Vietnam.

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

Les faits saillants et états financiers suivants reflètent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2003-2004.

FAITS SAILLANTS FINANCIERS

Cette année, le Bureau, de même que les bureaux de plusieurs autres fonctionnaires de l'Assemblée législative, a présenté ses résultats financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Il a également appliqué cette méthode sur une base rétroactive afin d'améliorer la comparabilité des résultats d'une année à l'autre. Il est à noter que nos prévisions budgétaires annuelles étaient auparavant préparées et approuvées selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, de sorte que les immobilisations étaient passées en charges. Depuis l'adoption de la comptabilité d'exercice, les immobilisations sont comptabilisées à titre d'actifs et amorties sur leur durée de vie utile estimative. L'impact de ce changement est décrit plus en détail à la note 3 des états financiers vérifiés, qui figurent à la fin de ce chapitre.

En 2003-2004, nous avons maintenu notre tendance à dépenser moins que le budget approuvé – les fonds non utilisés s'élevaient à plus de 400 000 $. Au cours des dix dernières années, le Bureau a retourné pour quelque 5,2 millions de dollars de crédits non utilisés, principalement parce qu'il a du mal à recruter et à garder un personnel qualifié suffisant sur le marché du travail concurrentiel de Toronto. Cette année, nous avons réussi à rapprocher nos niveaux de dotation de l'effectif approuvé en 2004, soit 90 employés. Bien que nos dépenses salariales aient été inférieures à celles prévues dans le budget, elles représentaient une hausse d'environ 8 % par rapport à 2002-2003. La proportion du personnel possédant le niveau désiré de compétences et d'expérience laissait toutefois à désirer.

La valeur des comptables et vérificateurs qualifiés d'expérience s'est accrue depuis un an, notamment parce que l'échec de plusieurs sociétés bien en vue ces dernières années a entraîné la mise en place de nouvelles normes en matière de comptabilité, de vérification et de contrôle de la qualité. Aux termes de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, nos

niveaux de rémunération doivent être comparables aux échelles de salaire applicables à des postes semblables dans la fonction publique, de sorte qu'il est difficile de faire concurrence aux salaires que le secteur privé et le secteur public élargi peuvent offrir aux comptables. Nous nous attendons d'ailleurs à ce que nos problèmes de dotation s'intensifient avec le temps.

Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté d'environ 10 % par rapport à 2002-2003. Outre la hausse des dépenses salariales, nous avons fait face à une augmentation notable des coûts liés aux avantages, aux exigences légales, aux services professionnels, aux déplacements et aux communications, comme il est expliqué ci-après :

- Les coûts des avantages ont progressé de 29 % par rapport à 2002-2003 en raison du rétablissement des cotisations de retraite de l'employeur en 2003-2004, de l'indemnité de départ versée au moment de la retraite du vérificateur provincial Erik Peters, et de la hausse des frais liés aux congés parentaux.
- Il a également fallu payer les congés non utilisés accumulés par M. Peters lorsque ce dernier a pris sa retraite.
- Le coût des services de vérification en sous-traitance a augmenté de 21 % en raison de la demande accrue de vérificateurs et de spécialistes chevronnés sur le marché du travail.
- Les coûts liés aux déplacements et aux communications ont grimpé de 21 %, surtout parce que nos vérifications de l'optimisation des ressources ont nécessité plus de déplacements qu'en 2003.

ÉTATS FINANCIERS

Office of the
Provincial Auditor
of Ontario

Bureau du
vérificateur provincial
de l'Ontario

Box 105, 15th Floor, 20 Dundas Street West, Toronto, Ontario M5G 2C2
B.P. 105, 15e étage, 20, rue Dundas ouest, Toronto (Ontario) M5G 2C2
(416) 327-2381 Fax: (416) 327-9862

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur provincial, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur la vérification des comptes publics* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

Afin d'assurer l'intégrité et l'objectivité des données financières, la direction a établi un système généralisé de contrôles internes, y compris un code de conduite approprié et une structure organisationnelle qui répartit les fonctions de façon efficace. Ces contrôles procurent une assurance raisonnable que les transactions sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière est fiable et exacte.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Allen & Miles LLP, comptables agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, CA
Vérificateur provincial par intérim
Le 10 août 2004

Gary R. Peall, CA
Vérificateur provincial adjoint par intérim
Le 10 août 2004

ALLEN & MILES LLP, Chartered Accountants
220 Bay Street, 9th Floor, Toronto, Canada M5J 2W4
Tel: (416) 862-8801 • Fax: (416) 862-2136
Email: toronto@allenmiles.ca • Website: www.allenmiles.ca

AUDITORS' REPORT TO THE BOARD OF INTERNAL ECONOMY OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ONTARIO

We have audited the statement of financial position of the Office of the Provincial Auditor as at March 31, 2004 and the statements of operations and changes in net assets and cash flows for the year then ended. These financial statements are the responsibility of the management of the Office of the Provincial Auditor. Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit.

We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Provincial Auditor as at March 31, 2004 and the results of its operations and the changes in its net assets and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian generally accepted accounting principles.

The budget information is unaudited and not considered as part of the financial statements on which we have expressed our opinion.

Allen & Miles LLP

Chartered Accountants

Toronto, Canada
August 9, 2004

Member
Accountants
Global
Network

BRAMPTON OFFICE
Suite 200, 195 County Court Boulevard
Brampton, Ontario L6W 4P7
Tel: (905) 459-5605 • Fax: (905) 459-2893

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

État de la situation financière
Au 31 mars 2004

	2004 $	2003 $ Résultats retraités (Note 3)
Actif		
Actif à court terme		
Encaisse	22 621	13 769
Montant à recevoir du Trésor	500 126	275 996
	522 747	289 765
Immobilisations (note 4)	288 700	362 035
Total de l'actif	811 447	651 800
Passif		
Créditeurs et charges à payer	522 747	289 765
Actif net		
Investissement dans les immobilisations	288 700	362 035
Total du passif et de l'actif net	811 447	651 800

Engagement (note 6)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau du vérificateur provincial :

Jim McCarter
Vérificateur provincial par intérim

Gary Peall
Vérificateur provincial adjoint par interim

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

État des résultats et de l'évolution des actifs nets
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004

	2004 Budget $ (Note 6)	2004 Résultats réels $	2003 Résultats réels $ Retraités (Note 3)
Revenus			
Trésor			
Crédit voté	9 969 100	9 867 800	9 362 800
Moins : montant retourné à la province	—	(406 492)	(684 372)
Revenus nets	9 969 100	9 461 308	8 678 428
Charges			
Traitements et salaires	5 967 900	5 804 543	5 363 970
Avantages sociaux (note 5)	1 494 300	1 138 786	880 179
Loyer	962 300	914 006	917 717
Services professionnels et autres	711 500	793 965	653 921
Amortissement des immobilisations	207 300	221 236	214 250
Déplacements et communications	170 400	204 900	169 797
Formation et perfectionnement	154 000	116 262	135 289
Fournitures et matériel	42 000	57 394	56 004
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	50 000	50 000	50 000
Charges législatives : *Loi sur la vérification des comptes publics*	209 400	233 551	209 490
Total des charges	9 969 100	9 534 643	8 650 617
Excédent (insuffisance) des revenus par rapport aux charges	—	(73 335)	27 811
Actif net, au début de l'exercice		362 035	334 224
Actif net, à la fin de l'exercice		288 700	362 035

Voir les notes afférentes aux états financiers.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004

	2004 $	2003 $ Retraités (Note 3)
RENTRÉES (SORTIES) DE FONDS NETS LIÉES AUX ACTIVITÉS SUIVANTES		
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement		
Excédent (insuffisance) des revenus par rapport aux charges	(73 335)	27 811
Amortissement des immobilisations	221 236	214 250
	147 901	242 061
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Montant à recevoir du Trésor	(224 130)	(25 624)
Créditeurs et charges à payer	232 982	51 855
	8 852	26 231
Activités d'investissement		
Achat d'immobilisations	(147 901)	(242 061)
Augmentation (diminution) nette de la trésorerie	8 852	(26 231)
Trésorerie, au début de l'exercice	13 769	40 000
Trésorerie, à la fin de l'exercice	22 621	13 769

Voir les notes afférentes aux états financiers.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2004

1. NATURE DES ACTIVITÉS

Le rôle et les responsabilités du vérificateur provincial, qui est un fonctionnaire de l'Assemblée législative, sont énoncés dans la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Conformément à cette loi et à d'autres lois et textes de référence, le vérificateur provincial procède à la vérification indépendante des programmes du gouvernement et de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne.

Le vérificateur provincial soumet son rapport annuel à l'Assemblée législative sur les questions importantes rencontrées dans le cadre de son travail de vérification, et sur d'autres points particuliers qu'exige la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Il fait également rapport sur certaines missions spéciales pouvant lui être confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics, ou un ministre de la Couronne. Ce faisant, le vérificateur provincial aide l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables de la saine gérance des fonds publics et de l'optimisation des ressources utilisées dans les opérations gouvernementales.

2. PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

a) Comptabilité d'exercice
Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

b) Crédits votés
Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit approuvé a été préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice en raison de la capitalisation et de l'amortissement des immobilisations.

c) Immobilisations
Les immobilisations sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement accumulé. L'amortissement des immobilisations est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans

Le coût et l'amortissement cumulé des biens entièrement amortis sont retirés des comptes au cours de l'année suivant l'amortissement complet.

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2004

2. PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES (SUITE)

d) Charge de retraite

Les coûts des régimes de retraite inclus dans ces états financiers font référence aux cotisations de l'employeur pour les services rendus par les employés au cours de l'exercice et aux cotisations additionnelles de l'employeur pour les services rendus au cours des exercices antérieurs.

e) Actif net

L'actif net représente le coût cumulé des immobilisations moins l'amortissement cumulé et les cessions. Il représente la valeur des biens qui serviront à offrir des services dans les années à venir.

f) Utilisation d'estimations

La préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les résultats réels pourraient différer des meilleures estimations de la direction suivant la collecte de renseignements additionnels dans l'avenir.

3. NOUVELLE MÉTHODE COMPTABLE

Le 1er avril 2003, le Bureau a adopté les principes comptables généralement reconnus du Canada pour la préparation de ses états financiers. Ces principes prévoient la comptabilisation des revenus et des charges selon la comptabilité d'exercice, la capitalisation des éléments d'actif au moment de l'acquisition et leur amortissement sur la durée de vie utile estimative. On utilisait auparavant la comptabilité de caisse modifiée, selon laquelle les revenus et charges étaient comptabilisés suivant la méthode de la comptabilité de caisse, modifiée afin de prévoir un délai supplémentaire de 30 jours pour le règlement des biens et des services reçus au cours de l'exercice écoulé, et les immobilisations étaient passées en charges durant l'année d'acquisition. La nouvelle méthode comptable a été adoptée sur une base rétroactive, ce qui a entraîné les modifications suivantes aux états financiers du 31 mars 2003.

	2003	
	Résultats antérieurs ($)	**Résultats retraités ($)**
Actif à court terme	—	289 765
Immobilisations	—	362 035
Passif à court terme	—	289 765
Actif net	—	362 035
Revenus nets	—	8 678 428
Charges	8 678 428	8 650 617
Excédent (insuffisance) des revenus par rapport aux charges	(8 678 428)	27 811

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2004

4. IMMOBILISATIONS

	2004			2003
	Coût ($)	Amortissement cumulé ($)	Valeur comptable nette ($)	Valeur comptable nette retraitée Note 3 ($)
Matériel informatique	592 107	390 511	201 596	269 857
Logiciels	226 738	139 634	87 104	92 178
	818 845	530 145	288 700	362 035

Les autres grandes immobilisations du Bureau, y compris le mobilier, les installations et les améliorations locatives, ayant été acquises il y a plusieurs années, elles ont été entièrement amorties et radiées avant l'exercice 2002-2003.

5. OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES SOCIAUX FUTURS

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur la vérification des comptes publics* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

a) Prestations de pension

Le Bureau offre des prestations de pension à ses employés à temps plein en cotisant à la Caisse de retraite des fonctionnaires, qui est un régime interentreprises à prestations déterminées établi par la province de l'Ontario. Ce régime est comptabilisé en tant que régime à cotisations déterminées, car le Bureau ne dispose pas de renseignements suffisants lui permettant d'appliquer la comptabilité de régime de pension à prestations déterminées. La charge de retraite représente les cotisations du Bureau au régime durant l'exercice. Les cotisations du Bureau liées au régime de pension s'élevaient à 493 169 $ pour l'exercice (2003 – 376 676 $) et sont incluses sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et de l'évolution des actifs nets.

b) Avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite

Les coûts liés aux indemnités de départ et aux congés non utilisés accumulés par les employés sont comptabilisés lorsqu'il faut payer les employés admissibles à la date de cessation d'emploi. Ces coûts s'élevaient à 76 857 $ pour l'exercice (2003 – 257 $) et sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et de l'évolution des actifs nets. Les autres avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite étant financés par le Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario, ils ne sont pas inclus dans ces états financiers.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2004

6. ENGAGEMENT

Aux termes de son contrat de location-exploitation, le Bureau peut louer les locaux pour une période de 11 ans à compter du 1er novembre 2000. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour les cinq prochaines années sont les suivants :

	$
2004–2005	477 000
2005–2006	484 400
2006–2007	494 700
2007–2008	494 700
2008–2009	494 700

7. LOI DE 1996 SUR LA DIVULGATION DES TRAITEMENTS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le paragraphe 3 (5) de cette loi exige la divulgation du nom des employés du secteur public de l'Ontario qui ont reçu un traitement supérieur à 100 000 $ au cours de l'année civile 2003.

Nom	Poste	Traitement ($)	Avantages imposables ($)
Peters, Erik	Vérificateur provincial	290 087*	6 662
McCarter, Jim	Vérificateur provincial adjoint	157 067	268
Amodeo, Paul	Directeur	112 542	206
Bordne, Walter	Directeur	112 784	207
Cheung, Andrew	Directeur	115 246	207
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	112 784	207
McDowell, John	Directeur	111 923	207
Mishchenko, Nicholas	Directeur	115 246	207
Peall, Gary	Directeur	115 246	207

*A pris sa retraite le 30 septembre 2003; ce montant inclut certaines prestations de retraite versées au cours de l'année civile 2003.

8. RAPPROCHEMENT AVEC LE MODE DE PRÉSENTATION DU VOLUME I DES COMPTES PUBLICS

L'État des charges du Bureau présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour les états financiers de la province, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2004

8. RAPPROCHEMENT AVEC LE MODE DE PRÉSENTATION DU VOLUME 1 DES COMPTES PUBLICS (SUITE)

	2004 Budget* ($)	2004 Résultats réels ($)	2003 Résultats réels ($)
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	9 867 800	9 461 308	8 678 428
Moins : achat d'immobilisations	(106 000)	(147 901)	(242 061)
Plus : amortissement des immobilisations	207 300	221 236	214 250
Total des charges selon les états financiers vérifiés	9 969 100	9 534 643	8 650 617

*Le budget du Bureau a d'abord été soumis et approuvé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée dans le volume 1 des Comptes publics.

CHAPITRE SEPT

Comité permanent des comptes publics

NOMINATION ET COMPOSITION DU COMITÉ

Le Règlement de l'Assemblée législative prévoit la nomination d'un comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis et dont le mandat correspond à la durée de la législature (c'est-à-dire la période à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la fin du mandat du gouvernement et le déclenchement d'une autre élection).

La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.

Conformément au Règlement, le Comité permanent des comptes publics a été nommé le 2 décembre 2003, pour la durée de la 38e législature. Au 30 septembre 2004, sa composition était la suivante :

Norm Sterling, président du Comité, parti progressiste-conservateur
Julia Munro, vice-présidente du Comité, parti progressiste-conservateur
Laurel Broten, parti libéral
Jim Flaherty, parti progressiste-conservateur
Shelley Martel, parti néo-démocrate
Bill Mauro, parti libéral
Richard Patten, parti libéral
Liz Sandals, parti libéral
David Zimmer, parti libéral

RÔLE DU COMITÉ

Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités gouvernementales; la réalisation des objectifs prévus par les programmes; le

contrôle des actifs et des dépenses, l'évaluation et la perception des recettes; ainsi que la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les Comptes publics.

Pour remplir ce rôle conformément au mandat qui lui est conféré par le Règlement de l'Assemblée législative, le Comité examine le Rapport annuel du vérificateur provincial et les Comptes publics et fait part à l'Assemblée législative de ses observations, opinions et recommandations. Aux termes du Règlement, ces documents sont réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés.

En outre, conformément aux articles 16 et 17 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le Comité peut demander au vérificateur provincial d'accomplir une tâche spéciale dans un domaine qui l'intéresse.

RÔLE DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial et les cadres supérieurs qu'il désigne assistent aux réunions du Comité consacrées à l'examen du Rapport annuel du vérificateur provincial et des Comptes publics et l'aident à planifier son programme d'examen.

MÉTHODES ET ACTIVITÉS DU COMITÉ

GÉNÉRALITÉS

Le Comité se réunit chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative. Parfois, il se réunit également durant l'été et l'hiver quand l'Assemblée législative n'est pas en session. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Tous les débats publics du Comité sont consignés dans le *Journal des débats* (c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative et de toutes les séances publiques des comités permanents et spéciaux).

Le Comité choisit dans le Rapport annuel du vérificateur provincial et dans les Comptes publics des sujets qui feront l'objet d'audiences. Le recherchiste du Comité et le vérificateur provincial lui communiquent les informations pertinentes, puis le Comité demande à des cadres supérieurs des ministères et organismes concernés de comparaître à ses audiences pour répondre à des questions. Comme le Rapport annuel du vérificateur provincial et les Comptes publics traitent de questions administratives et financières plutôt que stratégiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

Le Comité assure un suivi auprès des ministères et organismes de la Couronne non retenus pour l'examen détaillé afin de savoir quand et comment ils comptent répondre aux préoccupations soulevées dans le Rapport annuel du vérificateur provincial. Ce processus permet à l'organisme vérifié de mettre le Comité au courant de ce qu'il a accompli depuis la fin de la vérification, particulièrement les mesures prises en réponse aux recommandations du vérificateur provincial.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité se réunissait habituellement le jeudi matin lorsque l'Assemblée législative était en session; il s'est également réuni pendant le congé d'hiver, principalement pour se pencher sur le *Rapport annuel 2003* du vérificateur provincial. Le Comité a été très actif et a tenu 23 réunions durant cette période pour examiner les chapitres suivants du *Rapport annuel 2003* du vérificateur provincial et rédiger des rapports à leur sujet :

- Ministère du Procureur général – Services aux tribunaux;
- Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance – Services de santé mentale pour enfants et Bureau des obligations familiales;
- Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises – Division des politiques et des services de protection du consommateur;
- Ministère de l'Éducation – Élaboration et mise en œuvre du curriculum;
- Ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation – Sciences et technologie;
- Ministère de l'Environnement – Environet;
- Les éléments suivants du suivi des recommandations figurant dans le *Rapport annuel 2001* :
  - Ministère des Finances – Taxes sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac;
  - Ministère de la Santé et des Soins de longue durée – Activité des programmes de médicaments.

DEMANDE DE VÉRIFICATION SPÉCIALE

Le 8 avril 2004, le Comité permanent des comptes publics a demandé au vérificateur provincial d'examiner le Programme intensif d'intervention précoce auprès des enfants autistes, qui relève du gouvernement, de se pencher notamment sur les trois points soulevés dans la motion et de lui faire part de ses conclusions et recommandations.

Le rapport sur cette motion a été présenté au Comité au début de novembre 2004.

RAPPORTS DU COMITÉ

GÉNÉRALITÉS

Le Comité soumet ses rapports à l'Assemblée législative. Ces rapports résument l'information étudiée par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations.

On peut obtenir tous les rapports en s'adressant au greffier du Comité, ce qui permet au public de prendre connaissance de toutes ses conclusions et recommandations.

À compter du moment où le Comité dépose son rapport à l'Assemblée législative, les ministères ou organismes disposent de 120 jours ou du délai stipulé par le Comité pour répondre à chacune des recommandations.

Entre octobre 2003 et septembre 2004, le Comité a soumis les rapports suivants à l'Assemblée législative :

- *Services aux tribunaux;*
- *Services de santé mentale pour enfants;*
- *Bureau des obligations familiales;*
- *Division des politiques et des services de protection du consommateur;*
- *Activité des programmes de médicaments.*

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le greffier du Comité est responsable du suivi des mesures prises par les ministères et organismes pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Bureau du vérificateur provincial examine les réponses des ministères et organismes et, dans des vérifications subséquentes, assure le suivi des mesures qui sont réputées avoir été prises.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il se réunit au même endroit et au même moment que le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) pour discuter de questions d'intérêt commun. La 25e réunion annuelle du CCCCP s'est tenue à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, du 29 au 31 août 2004.

La séance conjointe de 2004 avait pour thème « Surveillance parlementaire et comités des comptes publics – leadership, capacité et efficacité ». Elle concernait les meilleures pratiques des comités des comptes publics, au Canada et à l'échelle internationale, ainsi que les relations entre ces comités, les vérificateurs législatifs et les autres intervenants.

Annexes

ANNEXE UN

Organismes de la Couronne

(I) Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur provincial

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)
AgriCorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'avocat des enfants
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya et de canola
Commission de transport Ontario Northland (31 décembre)
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fondation du patrimoine ontarien
Fondation TVOntario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Loi électorale – Dépenses d'élection, indemnités et honoraires
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVOntario)
Office ontarien de financement

Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités
Ontario Exports inc.
Owen Sound Transportation Company Limited
Régie des alcools de l'Ontario
Régie des transports en commun de la région de Toronto
Société d'aménagement de North Pickering
Société de développement de l'Ontario
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société de logement de l'Ontario (31 décembre)
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société immobilière de l'Ontario
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Société ontarienne SuperCroissance
Tuteur et curateur public de la province de l'Ontario

(II) Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur provincial

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)
Commission des parcs du Niagara (31 octobre)
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fondation ontarienne de la santé mentale
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

Notes :

1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.
2. Changements survenus pendant l'exercice 2003-2004 :
   Ajout :
   - Commission de l'énergie de l'Ontario

   Suppression :
   - Conseil d'administration du Centre de services communautaires de santé mentale, Guelph

ANNEXE DEUX

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur provincial, mais dont les rapports de vérification, les dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par celui-ci

Accès aux soins de Durham
Agence des systèmes intelligents pour la santé
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain
Centre d'accès aux soins communautaires (CASC) d'Oxford
Centre d'accès aux soins communautaires d'Algoma
Centre d'accès aux soins communautaires d'Elgin
Centre d'accès aux soins communautaires d'Etobicoke et de York
Centre d'accès aux soins communautaires d'Ottawa
Centre d'accès aux soins communautaires de Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Chatham/Kent
Centre d'accès aux soins communautaires de Grey-Bruce
Centre d'accès aux soins communautaires de Haldimand-Norfolk
Centre d'accès aux soins communautaires de Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton
Centre d'accès aux soins communautaires de Huron
Centre d'accès aux soins communautaires de Kingston, Frontenac, Lennox et Addington
Centre d'accès aux soins communautaires de la région de Waterloo
Centre d'accès aux soins communautaires de la région de York
Centre d'accès aux soins communautaires de Lanark, Leeds et Grenville
Centre d'accès aux soins communautaires de London et Middlesex
Centre d'accès aux soins communautaires de Manitoulin-Sudbury
Centre d'accès aux soins communautaires de North York
Centre d'accès aux soins communautaires de Peel
Centre d'accès aux soins communautaires de Sarnia/Lambton
Centre d'accès aux soins communautaires de Scarborough
Centre d'accès aux soins communautaires de Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires de Wellington-Dufferin
Centre d'accès aux soins communautaires de Windsor/Essex
Centre d'accès aux soins communautaires des districts de Kenora et Rainy River

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur provincial, mais dont les rapports de vérification, les dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par celui-ci (suite)

Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Perth
Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Renfrew
Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Simcoe
Centre d'accès aux soins communautaires du district de Cochrane
Centre d'accès aux soins communautaires du district de Thunder Bay
Centre d'accès aux soins communautaires du Moyen-Nord
Centre d'accès aux soins communautaires Niagara
Centre d'accès aux soins communautaires pour les comtés de l'Est
Centre d'accès aux soins communautaires Timiskaming
Centre d'accès communautaire de Peterborough
Centre d'accès des comtés de Hastings et Prince Edward
Centre d'accès aux services communautaires d'East York
Centre d'accès aux soins de longue durée de Haliburton, Northumberland et Victoria
Centre des congrès d'Ottawa
Collection McMichael d'art canadien
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Commission du Régime de retraite de l'Ontario
Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario
Conseil des services funéraires
Fondation de l'Université Brock
Fondation de l'Université Carleton
Fondation de l'Université d'Ottawa
Fondation de l'Université de Guelph
Fondation de l'Université de Windsor
Fondation de l'Université Lakehead
Fondation de l'Université McMaster
Fondation de l'Université Queen's à Kingston
Fondation de l'Université Trent
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Baycrest
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto
Fondation de la Couronne de l'Hôpital général de l'Est de Toronto
Fondation de la Couronne de l'Hôpital général de North York
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Grand River
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital St. Michael's
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne de la Canadian Opera Company
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur provincial, mais dont les rapports de vérification, les dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par celui-ci (suite)

Fondation de la Couronne des hôpitaux Women's College et Wellesley Central
Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
Fondation de la Couronne du Ballet national du Canada
Fondation de la Couronne du Musée des beaux-arts de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Shaw Festival
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation ontarienne des arts
Fondation Trillium de l'Ontario
Hydro One Inc.
Musée royal de l'Ontario
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Ontario Power Generation Inc.
Régie des transports en commun du grand Toronto
Réseau Santé familiale de l'Ontario
Science Nord
Société d'hypothèques de l'Ontario
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Stadium Corporation of Ontario Limited

Notes :

Changements survenus pendant l'exercice 2003-2004 :

Ajouts :

- Centre d'accès aux soins communautaires d'Etobicoke et de York

Suppressions :

- Centre d'accès aux soins communautaires d'Etobicoke
- Centre d'accès aux soins communautaires de York
- CIAR Foundation (Canadian Institute for Advanced Research)
- Fondation de l'Université de Nipissing
- Fondation de l'Université de Toronto
- Fondation de l'Université de Waterloo
- Fondation de l'Université Laurentienne de Sudbury
- Fondation de l'Université polytechnique Ryerson
- Fondation de l'Université Western Ontario
- Fondation de l'Université Wilfrid Laurier
- Fondation de l'Université York

ANNEXE TROIS

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12 (2) e) de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil de gestion du gouvernement autorisant les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et chaque arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant.

Montants autorisés et dépensés pour l'exercice clos le 31 mars 2004

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé $	Montant dépensé $
Agriculture et Alimentation	26 févr. 2004	61 197 000	61 197 000
	8 avril 2004	3 234 200	356 089
		64 431 200	61 553 089
Procureur général	18 déc. 2003	5 463 000	5 463 000
	28 janv. 2004	16 413 400	16 413 400
	28 janv. 2004	1 310 900	1 310 900
	26 févr. 2004	62 202 300	50 837 704
	26 févr. 2004	5 211 700	1 763 354
	26 févr. 2004	2 907 000	1 402 847
	22 avril 2004	1 658 000	1 658 000
		95 166 300	78 849 205
Bureau du Conseil des ministres	22 avril 2004	1 648 000	1 165 212
Affaires civiques et Immigration	25 mars 2004	1 519 100	509 756
Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance	4 déc. 2003	62 355 400	—
	11 déc. 2003	9 700 000	—
	11 déc. 2003	14 051 800	6 659 800
	18 déc. 2003	3 500 000	2 205 009
	12 févr. 2004	6 800 000	—
	11 mars 2004	15 338 500	10 719 324
	11 mars 2004	20 743 700	17 309 009
		132 489 400	36 893 142
Services aux consommateurs et aux entreprises	12 févr. 2004	2 620 200	2 620 200
	25 mars 2004	4 053 400	4 050 618
		6 673 600	6 670 818

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé $	Montant dépensé $
Culture	6 août 2003	271 933	—
	28 août 2003	1 367 200	1 173 443
	19 sept. 2003	7 500 000	7 500 000
	4 déc. 2003	3 500 000	3 500 000
	11 déc. 2003	397 300	397 300
	26 févr. 2004	5 440 700	5 440 700
	8 avril 2004	65 200	65 200
	22 avril 2004	1 020 000	75 952
		19 562 333	18 152 595
Développement économique et Commerce	22 avril 2004	350 000	222 071
Éducation	25 mars 2004	38 431 500	386 382
Énergie	19 juin 2003	2 500 000	1 872 175
Environnement	11 mars 2004	3 840 400	2 132 223
Finances	29 juin 2003	10 000 000	6 383 118
	11 déc. 2003	2 507 300	2 507 300
	25 mars 2004	900 000	485 022
	30 mars 2004	161 610 600	160 845 887
		175 017 900	170 221 327
Office des affaires francophones	11 mars 2004	59 000	—
Santé et Soins de longue durée	12 févr. 2004	39 459 600	23 018 254
	11 mars 2004	18 347 900	17 436 976
	25 mars 2004	587 147 200	533 859 227
	30 mars 2004	118 000 000	118 000 000
	22 avril 2004	102 887 300	102 887 299
		865 842 000	795 201 756
Travail	12 févr. 2004	325 000	173 012
	25 mars 2004	1 114 000	—
		1 439 000	173 012
Secrétariat du Conseil de gestion	18 août 2003	6 640 000	6 640 000
	4 déc. 2003	36 314 000	29 674 000
	11 mars 2004	23 978 900	14 693 905
		66 932 900	51 007 905
Affaires municipales et Logement	6 août 2003	6 000 000	6 000 000
	26 févr. 2004	42 184 100	28 860 454
	6 mai 2004	7 900 000	6 887 182
		56 084 100	41 747 636
Richesses naturelles	5 juin 2003	27 400 000	27 400 000
	26 juin 2003	33 170 000	33 170 000
	18 août 2003	15 100 000	13 904 945
	11 mars 2004	6 335 100	4 781 403
		82 005 100	79 256 348

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé $	Montant dépensé $
Développement du Nord et des Mines	27 nov. 2003	13 200 000	2 942 219
	4 déc. 2003	1 900 000	706 387
	26 févr. 2004	412 600	412 600
	22 avril 2004	150 000	32 145
		15 662 600	4 093 351
Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario	22 avril 2004	1 725 000	186 207
Cabinet du Premier ministre	12 févr. 2004	2 674 200	2 332 237
Sûreté et Sécurité publique	29 juill. 2003	145 155 200	129 112 450
	4 déc. 2003	751 400	751 400
	11 déc. 2003	44 781 900	44 346 939
	18 déc. 2003	43 480 000	43 480 000
	12 févr. 2004	520 900	520 900
	12 févr. 2004	5 891 200	5 891 200
	12 févr. 2004	6 276 200	6 276 200
	26 févr. 2004	733 700	733 700
	26 févr. 2004	47 136 600	41 084 240
	25 mars 2004	16 526 500	15 519 105
	8 avril 2004	2 880 800	31 212
		314 134 400	287 747 346
Tourisme et Loisirs	20 mai 2003	83 797 200	77 260 312
	6 août 2003	2 831 700	—
	12 févr. 2004	490 000	490 000
	25 mars 2004	1 624 000	738 900
		88 742 900	78 489 212
Formation, Collèges et Universités	4 déc. 2003	19 286 000	19 286 000
	11 mars 2004	19 761 000	8 763 675
		39 047 000	28 049 675
Transports	20 nov. 2003	64 000 000	64 000 000
	11 déc. 2003	30 086 500	30 086 500
	25 mars 2004	22 307 800	21 631 589
	29 mars 2004	65 000 000	28 118 711
	6 mai 2004	5 556 900	5 273 157
	6 mai 2004	2 676 800	2 676 800
		189 628 000	151 786 757
TOTAL CORRESPONDANT AUX ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR		**2 265 605 933**	**1 898 699 437**

ANNEXE QUATRE

Loi sur la vérification des comptes publics

LRO 1990, chapitre A.35

Modifié par l'art. 1 du chap. 5 de 1999; le chap. 11 de 1999.

Définitions

1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«Bureau du Vérificateur» Le Bureau du vérificateur provincial. («Office of the Auditor»)

«Commission» La Commission de régie interne mentionnée à l'article 87 de la *Loi sur l'Assemblée législative*. («Board»)

«deniers publics» S'entend au sens de la *Loi sur l'administration financière*. («public money»)

«exercice» S'entend au sens de la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie*. («fiscal year»)

«organisme de la Couronne» Association, office, régie, commission, personne morale, conseil, fondation, institution, établissement ou autre organisation :

a) dont le Vérificateur a été chargé de vérifier les comptes par les actionnaires, le conseil de gestion, le conseil d'administration ou autre corps dirigeant;

b) dont les comptes sont vérifiés par le Vérificateur en vertu d'une autre loi ou dont le Vérificateur a été chargé de vérifier les comptes par le lieutenant-gouverneur en conseil;

c) dont un vérificateur, autre que le Vérificateur, a été chargé de vérifier les comptes par le lieutenant-gouverneur en conseil;

d) dont, en application d'une autre loi, le Vérificateur est tenu de surveiller et d'examiner la vérification des comptes ou dont le rapport du vérificateur et les documents utilisés pour la

préparation de l'état qu'il dresse doivent être mis à la disposition du Vérificateur.

Sont toutefois exclus de cette définition les organismes qui, aux termes de la *Loi sur les organismes de la Couronne*, ne sont pas visés par cette dernière loi et ceux dont d'autres lois déclarent ne pas être des organismes de la Couronne au sens ou pour l'application de la *Loi sur les organismes de la Couronne*. («agency of the Crown»)

«société contrôlée par la Couronne» Personne morale qui n'est pas un organisme de la Couronne mais dont au moins 50 pour cent des actions émises et en circulation sont acquises à Sa Majesté du chef de l'Ontario ou dont la nomination de la majorité des membres du conseil d'administration est effectuée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou soumise à son approbation. («Crown controlled corporation»)

«Vérificateur» Le vérificateur provincial. («Auditor»)

«Vérificateur adjoint» Le vérificateur provincial adjoint. («Assistant Auditor»)

«vérification» Examen des livres comptables. («inspection audit») L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 1.

Bureau du Vérificateur

2. Le Bureau du vérificateur provincial se compose du Vérificateur, du Vérificateur adjoint et des employés nécessaires au bon fonctionnement du Bureau. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 2.

Vérificateur provincial

3. Le Vérificateur est nommé à titre de fonctionnaire de l'Assemblée par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur adresse de l'Assemblée législative et après consultation avec le président du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 3.

Durée du mandat et destitution

4. Le Vérificateur peut demeurer en fonction jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de soixante-cinq ans; son mandat peut être reconduit pour des périodes d'une durée maximale d'un an, chacune jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de soixante-dix ans. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur adresse de l'Assemblée législative, le destituer pour un motif suffisant. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 4.

Traitement

5.—(1) Le Vérificateur touche un traitement qui se situe dans l'échelle de salaire la plus élevée des sous-ministres de la fonction publique de l'Ontario, et il jouit des privilèges rattachés à la charge d'un sous-ministre

de rang supérieur. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 5 (1); 1999, chap. 5, par. 1 (1); 1999, chap. 11, par. 1 (1).

Idem

(2) La Commission revoit et fixe annuellement, dans les limites de l'échelle de salaire mentionnée au paragraphe (1), le traitement du Vérificateur. 1999, chap. 11, par. 1 (2).

Idem

(3) Le traitement du Vérificateur est porté au débit du Trésor et prélevé sur ce dernier. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 5 (3).

Nomination du Vérificateur adjoint

6. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme, sur recommandation du Vérificateur, le Vérificateur adjoint à titre de fonctionnaire de l'Assemblée législative. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 6.

Devoirs du Vérificateur adjoint

7. Le Vérificateur adjoint relève du Vérificateur, qu'il aide dans l'exercice de ses fonctions; en cas d'absence ou d'incapacité de ce dernier, il en assume les fonctions. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 7.

Qualités requises

8. Le Vérificateur et le Vérificateur adjoint doivent être titulaires d'un permis délivré en vertu de la *Loi sur la comptabilité publique*. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 8.

Vérification du Trésor

9.—(1) Le Vérificateur vérifie, au nom de l'Assemblée législative et selon les modalités qu'il juge nécessaires, les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor, détenus en fiducie ou autrement. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 9 (1).

Vérification des organismes de la Couronne

(2) Le Vérificateur vérifie les comptes et les opérations financières des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur; si la vérification est faite par un autre vérificateur, la vérification, malgré toute autre loi, s'effectue sous la direction du Vérificateur, à qui cet autre vérificateur fait rapport. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 9 (2).

Vérification des sociétés contrôlées par la Couronne

(3) Lorsque les comptes des sociétés contrôlées par la Couronne sont vérifiés par d'autres personnes que le Vérificateur, ces personnes sont tenues :

a) lorsqu'elles ont terminé leur vérification, de faire parvenir au Vérificateur, sans délai, une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction ainsi qu'une copie des états financiers vérifiés de la société;

b) de communiquer sans délai au Vérificateur, lorsqu'il le demande, les rapports, feuilles de travail, annexes et autres documents qui se

rapportent à la vérification ou à une autre vérification de la société dont il est fait mention dans la demande du Vérificateur;

c) de fournir sans délai au Vérificateur, lorsqu'il le demande, des explications complètes du travail accompli, des sondages et examens faits et des résultats de ceux-ci ainsi que tous les autres renseignements dont elles ont connaissance qui se rapportent à la société. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 9 (3).

Examen supplémentaire et enquête

(4) Si le Vérificateur juge que les renseignements, explications ou documents qui lui sont fournis, communiqués ou transmis par les vérificateurs mentionnés au paragraphe (2) ou (3) sont insuffisants, il peut procéder ou faire procéder à l'examen et l'enquête supplémentaires qu'il juge nécessaires sur les livres et les activités de l'organisme ou de la société. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 9 (4).

Renseignements à fournir au Vérificateur

10. Les ministères de la fonction publique, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne fournissent au Vérificateur les renseignements que demande celui-ci concernant leurs fonctions, leurs activités, leur structure, leurs opérations financières et leur mode de fonctionnement; le Vérificateur a aussi accès à tous les comptes, registres, états financiers, livres comptables, rapports, dossiers ainsi qu'à tout autre document, objet ou bien qui leur appartiennent ou sont utilisés par eux et dont il a besoin pour exercer ses fonctions aux termes de la présente loi. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 10.

Affectation dans les ministères et organismes de la Couronne

11. Le Vérificateur peut, pour exercer ses pouvoirs ou ses fonctions aux termes de la présente loi, placer des employés du Bureau du Vérificateur auprès d'un ministère de la fonction publique, d'un organisme de la Couronne ou d'une société contrôlée par la Couronne, qui doit alors leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 11.

Rapport annuel

12.—(1) Le Vérificateur soumet son rapport annuel au président de l'Assemblée législative après la clôture de chaque exercice et le dépôt des comptes publics devant l'Assemblée législative. La remise du rapport se fait au plus tard le 31 décembre de chaque année à moins qu'à cette date les comptes publics n'aient pas encore été déposés. Le Vérificateur peut toujours adresser un rapport spécial au président de l'Assemblée législative sur toute question qui, à son avis, ne saurait attendre la présentation du rapport annuel; le président dépose ce rapport sans délai devant l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, au plus tard le dixième jour de la session suivante. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 12 (1).

Contenu du rapport

(2) Dans le rapport annuel de l'exercice, le Vérificateur fait état :

a) des activités du Bureau du Vérificateur en indiquant s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et explications requis;

b) de l'examen des relevés des encaissements et décaissements des deniers publics;

c) de l'examen des relevés comptables des éléments d'actif et de passif, du Trésor et des recettes et dépenses qui figurent dans les comptes publics; il indique si à son avis les relevés représentent fidèlement la situation financière de la province, les modifications de cette situation et les résultats des activités de la province, conformément aux règles comptables énoncées dans les comptes publics et appliquées selon une méthode compatible avec celle de l'exercice précédent; il indique aussi ses réserves, le cas échéant;

d) des mandats spéciaux émis pour autoriser des paiements, en indiquant la date de chaque mandat spécial, le montant autorisé et le montant dépensé;

e) des ordonnances et arrêtés du Conseil de gestion du gouvernement pris en vue d'autoriser des paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé;

f) des questions qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de l'Assemblée législative, notamment les questions relatives à la vérification des organismes de la Couronne ou des sociétés contrôlées par la Couronne ou d'autres cas où le Vérificateur a constaté que :

(i) des comptes n'étaient pas tenus correctement ou que des deniers publics n'avaient pas fait l'objet d'une reddition de compte complète,

(ii) des registres ou pièces comptables essentiels n'avaient pas été tenus ou que les règles et procédures utilisées n'avaient pas été suffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, pour vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes ou pour assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées,

(iii) des sommes d'argent avaient été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées,

(iv) des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience,

(v) les procédures qui auraient pu servir à mesurer l'efficacité des programmes et à préparer des rapports sur ceux-ci n'avaient pas été établies ou que, à son avis, les procédures établies n'étaient pas satisfaisantes. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 12 (2).

Vérification

13.—(1) Le Vérificateur peut procéder à une vérification de tout versement ayant la forme d'une subvention prélevée sur le Trésor ou provenant d'un organisme de la Couronne et exiger que le bénéficiaire de la subvention dresse et lui remette un rapport financier qui fournit un état détaillé de son utilisation de la subvention. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 13 (1).

Entrave

(2) Nul ne doit entraver le travail du Vérificateur ou des membres du personnel du Bureau du Vérificateur qui effectuent une vérification, cacher ou détruire les livres et pièces comptables, documents ou objets relatifs à ce qui fait l'objet de la vérification. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 13 (2).

Infraction

(3) Quiconque contrevient sciemment au paragraphe (2) et les administrateurs ou dirigeants d'une personne morale qui consentent sciemment à la contravention sont coupables d'une infraction et passibles, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 2 000 $, d'un emprisonnement d'au plus un an, ou d'une seule de ces peines. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 13 (3).

Idem, personne morale

(4) Une personne morale déclarée coupable d'une infraction visée au paragraphe (3), est passible d'une peine maximale de 25 000 $ plutôt que des peines qui y sont prévues. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 13 (4).

Interrogation sous serment

14. Le Vérificateur peut interroger sous serment toute personne sur une question relative aux comptes soumis à sa vérification ou relative à une vérification qu'il effectue; à cette fin, il est investi des pouvoirs conférés à une commission aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*, laquelle partie s'applique à l'interrogatoire comme s'il était tenu en vertu de cette loi. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 14.

Exception

15. La présente loi n'a pas pour effet d'exiger du Vérificateur :

a) qu'il fasse un rapport sur des questions qui, à son avis, sont banales ou insignifiantes;

b) qu'il vérifie ou fasse vérifier les comptes d'un organisme non mentionné dans la présente loi, ou qu'il fasse un rapport sur ses comptes, à moins qu'une autre loi ne lui impose cette obligation. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 15.

Présence au Comité permanent des comptes publics

16. Sur demande du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative, le Vérificateur et les autres fonctionnaires du Bureau du Vérificateur qu'il désigne assistent aux réunions du comité :

a) pour l'aider à planifier son programme d'examen des comptes publics et du rapport annuel du Vérificateur;

b) pour le conseiller durant son examen des comptes publics et du rapport annuel du Vérificateur.

Le Vérificateur examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du comité et fait les rapports nécessaires à cet égard. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 16.

Tâches spéciales

17. Le Vérificateur accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, par le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative, par résolution de ce comité ou par un ministre de la Couronne du chef de l'Ontario; ces tâches spéciales n'ont pas cependant priorité sur les autres fonctions exercées par le Vérificateur en vertu de la présente loi, et celui-ci peut ne pas accepter une tâche qui lui est demandée par un ministre de la Couronne si, de l'avis du Vérificateur, la tâche pourrait s'avérer incompatible avec ses autres fonctions. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 17.

Communication des faits

18. Le Vérificateur peut informer les employés compétents de la fonction publique de l'Ontario de tout fait ou de toute question dont il a pris connaissance ou dont il peut prendre connaissance dans l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 18.

Feuilles de travail

19. Les feuilles de travail des vérifications du Bureau du Vérificateur ne doivent pas être déposées devant l'Assemblée législative ni devant les comités de celle-ci. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 19.

Personnel

20. Sous réserve de l'approbation de la Commission et des articles 22, 25 et 26, le Vérificateur peut engager le personnel qu'il juge nécessaire au bon fonctionnement du Bureau du Vérificateur et fixer le traitement du Vérificateur adjoint ainsi que la rémunération et les conditions d'emploi des employés du Bureau; la rémunération des employés est comparable aux échelles de salaire de postes ou de classifications semblables dans la fonction publique de l'Ontario. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 20.

Serment d'entrée en fonction et de confidentialité, serment d'allégeance

21.—(1) Avant d'entrer en fonction, les employés du Bureau du Vérificateur prêtent et souscrivent devant le Vérificateur, ou une personne désignée par lui, les serments suivants :

a) le serment d'entrée en fonction et de confidentialité, en français ou en anglais :

Je soussigné(e), ..., prête serment (*ou* affirme solennellement) que je m'acquitterai fidèlement de mes fonctions d'employé(e) du Vérificateur provincial et que je respecterai les lois du Canada et de l'Ontario. À moins d'y être légalement tenu(e), je ne divulguerai ni ne donnerai à quiconque un renseignement ou un document dont j'aurai eu connaissance ou que j'aurai eu en ma possession dans l'exercice de mes fonctions au Bureau du Vérificateur.

Ainsi Dieu me soit en aide. (Omettre cette dernière phrase pour une affirmation)

b) le serment d'allégeance, en français ou en anglais :

Je soussigné(e), ..., prête serment (*ou* affirme solennellement), que je serai fidèle et que je porterai sincère allégeance à Sa Majesté la reine Elizabeth II (*ou au souverain régnant*), à ses héritiers et à ses successeurs conformément à la loi.

Ainsi Dieu me soit en aide. (Omettre cette dernière phrase pour une affirmation)

L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 21 (1).

Idem

(2) Le Vérificateur peut exiger qu'une personne ou qu'une catégorie de personnes nommées pour l'aider pendant une période limitée ou à l'égard d'un travail particulier, prête et souscrive l'un ou l'autre des serments mentionnés au paragraphe (1) ou les deux. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 21 (2).

Copie des serments

(3) Une copie de chaque serment souscrit par un employé du Bureau du Vérificateur en vertu du paragraphe (1) est conservée dans le dossier de l'employé au Bureau du Vérificateur. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 21 (3).

Cause de congédiement

(4) Le défaut pour un employé du Bureau du Vérificateur de prêter et souscrire ou de respecter l'un ou l'autre des serments exigés par le paragraphe (1) peut constituer une cause de congédiement. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 21 (4).

Avantages sociaux

22.—(1) Le Vérificateur, le Vérificateur adjoint, ainsi que les employés à temps plein, permanents et stagiaires, du Bureau du Vérificateur jouissent ou continuent de jouir, selon le cas, des avantages sociaux pertinents accordés par la *Loi sur la fonction publique* aux fonctionnaires titulaires qui ne font pas partie d'une unité d'employés

établie pour la négociation collective en vertu d'une loi. La Commission ou toute personne qu'elle autorise à cet effet par une ordonnance peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions de la Commission de la fonction publique. Le Vérificateur ou toute personne qu'il autorise par écrit à cet effet peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions conférés à un sous-ministre par cette loi à l'égard de ces avantages. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 22 (1).

Régime de retraite

(2) Le Vérificateur et le Vérificateur adjoint sont membres du Régime de retraite des fonctionnaires. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 22 (2).

Services d'experts

23. Sous réserve de l'approbation de la Commission, le Vérificateur peut nommer des personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées de tout genre pour l'aider pendant une période limitée ou pour effectuer un travail particulier; les sommes requises pour l'application du présent article sont portées au débit du Trésor et prélevées sur celui-ci. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 23.

Délégation

24. Le Vérificateur peut, par écrit, déléguer à un autre membre du Bureau du Vérificateur l'autorité d'exercer les pouvoirs et de remplir les fonctions qui lui sont attribuées, sauf celle de présenter un rapport à l'Assemblée législative. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 24.

Activités politiques

25.—(1) Aucun employé du Bureau du Vérificateur ne doit :

a) être candidat à une élection fédérale ou provinciale ou à une élection à une charge municipale, notamment comme membre d'un conseil local d'une municipalité au sens de la *Loi sur les affaires municipales*;

b) solliciter des fonds pour un parti politique fédéral, provincial ou municipal ou l'un de leurs candidats;

c) associer ses fonctions au sein du Bureau du Vérificateur à une activité politique quelconque. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 25 (1).

Cause de congédiement

(2) La contravention à toute disposition du paragraphe (1) peut constituer une cause de congédiement. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 25 (2).

Administration et discipline

26.—(1) Le Vérificateur peut donner des directives et établir des règles concernant la régie des affaires internes du Bureau du Vérificateur. Il peut, après avoir tenu une audience, suspendre, rétrograder ou congédier, pour une cause suffisante, tout employé du Bureau du Vérificateur. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 26 (1).

Audience

(2) La *Loi sur la fonction publique* et les règlements pris en application de cette loi qui s'appliquent à la suspension d'un employé pendant une enquête et à l'audience tenue par un sous-ministre ou son délégué sur la cause du congédiement, sauf celles concernant l'avis à donner à la Commission de la fonction publique, s'appliquent avec les adaptations nécessaires lorsque le Vérificateur est d'avis qu'il peut exister une cause pour la suspension sans rémunération, la rétrogradation ou le congédiement d'un employé du Bureau du Vérificateur; à cette fin, le Vérificateur est réputé un sous-ministre. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 26 (2).

Appel

(3) L'employé qui fait l'objet d'une suspension, d'une rétrogradation ou d'un congédiement par le Vérificateur peut, dans les quatorze jours qui suivent la date à laquelle la décision lui a été communiquée, interjeter appel de la décision devant la Commission des griefs de la fonction publique établie en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 26 (3).

Pouvoir de la Commission d'entendre des griefs

(4) La Commission des griefs de la fonction publique peut connaître d'un appel interjeté en application du présent article. Les dispositions du règlement pris en application de la *Loi sur la fonction publique* qui s'appliquent à un grief pour congédiement s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à l'appel interjeté en vertu du présent article. À cette fin, le Vérificateur est réputé un sous-ministre et la décision de la Commission des griefs de la fonction publique est définitive. Elle communique sa décision motivée par écrit au Vérificateur et à l'appelant. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 26 (4).

Irrecevabilité

27.—(1) Sont irrecevables les poursuites ou instances intentées contre le Vérificateur, le Vérificateur adjoint, un employé du Bureau du Vérificateur ou une personne nommée pour aider le Vérificateur pendant une période limitée ou à l'égard d'un travail particulier, en raison de tout ce qu'ils peuvent faire, rapporter ou dire dans l'exercice ou l'exercice prévu de leurs fonctions en vertu de la présente loi, à moins qu'il ne soit établi qu'ils ont agi de mauvaise foi. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 27 (1).

Discrétion

(2) Le Vérificateur, le Vérificateur adjoint, les employés du Bureau du Vérificateur ainsi que les personnes nommées pour aider le Vérificateur pendant une période limitée ou à l'égard d'un travail particulier sont tenus de garder le secret sur toute question dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la présente loi. Ils ne peuvent communiquer aucun renseignement ainsi obtenu sauf dans la mesure où ils sont tenus de le faire dans le cadre de l'application

de la présente loi ou dans une instance engagée en vertu de la présente loi ou du *Code criminel* (Canada). L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 27 (2).

Vérification des comptes du Bureau du Vérificateur

28. Les comptes relatifs aux dépenses de deniers publics effectuées pour le compte du Bureau du Vérificateur sont examinés par une ou des personnes nommées par la Commission qui ne sont pas employées par la Couronne ni par le Bureau de l'Assemblée, mais qui sont titulaires d'un permis délivré aux termes de la *Loi sur la comptabilité publique*. Ces personnes présentent un rapport à la Commission, et le président de celle-ci fait déposer le rapport devant l'Assemblée législative; si celle-ci ne siège pas, il le fait déposer à la session suivante. L.R.O. 1990, chap. A.35, art. 28.

Prévisions budgétaires

29.—(1) Le Vérificateur présente annuellement à la Commission les prévisions des sommes d'argent qui seront requises pour l'application de la présente loi. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 29 (1).

Examen par la Commission

(2) La Commission examine les prévisions du Vérificateur et peut, si elle le juge à propos, les modifier; le président de la Commission fait déposer les prévisions telles que modifiées par la Commission devant l'Assemblée législative, qui les renvoie à un de ses comités pour examen. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 29 (2).

Avis

(3) Un avis des réunions tenues par la Commission pour examiner ou modifier les prévisions du Vérificateur est donné au président et au vice-président du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative et ces derniers peuvent y assister. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 29 (3).

Sommes nécessaires

(4) Les sommes nécessaires aux fins de la présente loi, à l'exception des articles 5 et 23, sont prélevées sur les sommes affectées à cette fin par la Législature. L.R.O. 1990, chap. A.35, par. 29 (4).

ISSN 0843-722X